

00463
7
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA NUEVA FACETA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA.
GERENCIA PUBLICA.

TESIS DE POSGRADO

PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

QUE PRESENTA

JUAN ROSALES NUÑEZ

DIRECTOR: MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA

MEXICO, D. F.

1999

24/10/99
TESIS CON
FALLA DE...



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A MI PADRE
IN MEMORIAM*

Agradecimientos

Quiero agradecer infinitamente a la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme permitido una vez más el acercamiento al ejercicio del conocimiento sin límites y fronteras, en donde la pluralidad y la diversidad son el sustento de su academia. Nuevamente mi complacencia a la UNAM por dejarme sentir universitario.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales inagotable reconocimiento al igual que a mis profesores, compañeros y amigos, pero muy particularmente a Miguel Ángel Márquez por permitirme aprovechar el tiempo para la realización de éste posgrado que empezó hace dos años. También me gustaría agradecer a Héctor Saucedo por sus muy siempre afinados comentarios.

Asimismo mi gratitud al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su apoyo económico durante un año para la realización de mis estudios.

A mi director de tesis, colega y amigo Mtro. Roberto Moreno Espinosa por el tiempo, la paciencia y sus conocimientos.

A los lectores les agradezco inmensamente sus muy atinadas observaciones, así como su rigor analítico.

Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones por su amistad, consejos y su percepción crítica a la investigación.

En especial quisiera expresar mi gratitud y gran admiración al Dr. Edgar Ortiz, quien con sus sabios comentarios y profunda experiencia en el idioma inglés me aclaró la interpretación de los conceptos de la bibliografía utilizada, mismos que me permitieron ir superando poco a poco las trabas y los retos que me planteaba la propia investigación.

A mi madre, el reconocimiento por ser el ejemplo que genera esa fuerza interna de seguir superándome; a mis hermanos que siempre han confiado en mí y que son la parte del apoyo moral que representa mi familia.

Índice

	Pág.
Prefacio -----	5
Introducción-----	13
La función de la administración pública-----	23
1.El Estado absoluto y la centralización de la administración pública---	23
2.El Estado como organizador de las relaciones de dominio y dirección sobre la sociedad-----	28
3.La administración pública como una institución del Estado-----	29
4.El Estado capitalista y la administración pública-----	33
La intervención del Estado en la vida económica y social (el Estado benefactor)-----	40
1. El Estado de bienestar y el modelo económico-----	41
2.La crisis del Estado benefactor-----	44
3.La reforma de Estado y su impacto en la administración pública-----	47
4.Las tareas del Estado-----	51

Estado vs mercado-----	52
Socialización del riesgo entre el Estado y el mercado-----	67
Democracia y manejo de la función pública-----	74
5.La administración burocrática clásica-----	79
6.¿Cómo enfrentar la complejidad en el sector público?-----	82
La legitimación del Estado y de la administración pública-----	85
Legitimidad y buen gobierno-----	86
Sistema administrativo y procesos de acción-----	88
La desregulación o desreglamentación de la función pública-----	89
7.La instrumentación del cambio y la innovación en el desempeño de la gerencia en el sector público-----	92
El Estado de derecho como instrumento de desarrollo y marco contextual de la gerencia pública-----	95
1.Características generales del Estado de derecho-----	96
2.Constitución: derechos individuales y sociales-----	98
3.La acción pública y la constitución-----	100
Descentralización política, gobierno y reforma del Estado--	104
1.Descentralización y gerencia pública-----	108
2.Lo público y lo privado: un cambio institucional y organizacional dentro de la administración pública-----	111
3.Elección pública y privada: una mejora en la gestión-----	112

4.Instituciones no-estatales-----	117
5.La incertidumbre en las organizaciones-----	121
La nueva faceta de desarrollo institucional de la administración pública contemporánea. Gerencia pública -	127
1.La capacidad transformadora de la gerencia pública para elevar la capacidad administrativa de las organizaciones públicas-----	128
2.Modernización de la gestión pública-----	136
3.Evaluación de los resultados en la gestión pública-----	140
4.Formación de funcionarios públicos para la nueva cultura de gestión pública-----	141
El factor humano: clave para el cambio hacia una cultura de modernización de la gestión pública-----	143
5.La cultura organizacional: una nueva perspectiva en las instituciones públicas-----	146
6.Eficiencia y eficacia en la gestión pública-----	151
7. Desempeño de nuevas tareas del gerente en el sector público ----	160
8.Responsabilidad de cargo en el servidor público-----	161
Participación ciudadana y gestión pública-----	166
1.Gerencia pública y democracia-----	169
2.Participación de clientelas en la gestión de organizaciones gubernamentales-----	175
Conclusiones-----	180
Bibliografía-----	186

Prefacio

A lo largo del tiempo el estado ha modificado el contenido de sus instrumentos al igual que la forma en que los emplea. Los cambios en las funciones del estado siempre han respondido a modificaciones tanto en el ámbito interno como en el externo. En el ámbito interno uno de los factores más importantes para el cambio de dichas funciones es la pugna de intereses que expresan los objetivos de los diferentes grupos sociales.

Algunos de estos objetivos deben de expresar los intereses sustantivos tanto de los grupos dominantes como de los dominados, para garantizar consenso. Cada grupo busca obtener ventajas en el terreno ideológico, en la asignación de recursos, en la creación y orientación de las instituciones y en el establecimiento del marco jurídico pertinente.

Por otra parte las modificaciones en el ámbito externo tiene que ver con el acontecer internacional, es decir, el estado no es inmune a la influencia ideológica internacional con respecto a sus funciones.

Con la influencia de estos dos ámbitos es que el estado debe buscar y establecer un pacto social con el mayor consenso posible. Obviamente ello no elimina los conflictos sociales, pero si delimita su campo institucionalizandolos, ocasionando la relación que se establece entre consenso y conflicto social; dicha relación es contradictoria y por lo tanto es ahí donde se expresa las particularidades de la administración pública. Dicho de otro modo, la tensión entre el consenso y el conflicto social constituye la modalidad particular de articulación entre la lucha social y la administración pública.

De ahí que podemos decir que la administración pública es un medio de conservación social, y como medida de conservación debe existir una administración que sea pública y que su fin último sean los ciudadanos. Por consecuencia, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y de las cosas que lo rodean; en una palabra todo cuanto pertenece o tiene a proporcionar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la función en común de sus intereses y sentimientos y por el empleo de las cosas es atribución de la administración pública.

Dicho lo anterior, el estado es el único agente con capacidad de institucionalizar y con ello mitigar los conflictos que surgen en la sociedad. Conflictos que sólo podrá resolver en un marco democrático, reorganizando sus instituciones, aplicando procesos administrativos de calidad, estableciendo compromisos entre los diferentes sectores de la

sociedad, a los cuales debe someter la evaluación de su gestión para que con ello procure su finalidad. Ya que la gestión pública es la que permite mantener una vinculación del gobierno con los ciudadanos.

Para que el estado desarrolle con eficacia sus funciones, necesita un sector público moderno, desarrollado y profesional, que influya en la sociedad, pero además, también necesita de un grupo dirigente con liderazgo, poder político y capacidad de gestión.

El desarrollo del sector público en México requiere cada vez más una tecnificación y especialización en sus procesos administrativos entendido éste como: la planeación, la organización, la dirección el control y la evaluación. De ahí que necesite nuevas formas de hacer política desde el gobierno, además de un desarrollo de las relaciones institucionales entre el sector público y el sector privado.

Por ello es que, a medida que la administración pública se vuelve más compleja debe fragmentar más sus áreas de gobierno por lo que éste debe descentralizar sus funciones, al mismo tiempo que debe de crear más organismos cuasi gubernamentales y transferir más funciones a los diferentes niveles de gobierno: estatal, local y municipal.

Es necesario que el sector público funcione fluidamente y sin trabas burocráticas en un mundo complejo, ya que la mera presencia de un sector público fuerte o grande sin autonomía y sin presencia de un aparato estatal moderno no garantiza la intervención eficaz del estado.

El estado no es por definición eficiente y muchas veces tiene

instituciones ineficientes que conllevan a su ilegitimidad; por ello, en la medida que la economía se vuelve más compleja, tanto el estado como sus instituciones deben de ser eficientes para un buen desempeño económico, es decir, que la modernización de la administración pública y la del sector público es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr de manera eficiente las metas y objetivos del estado y por ende de la administración pública.

Para nosotros la eficiencia de la administración pública depende de:

- En buena medida de un marco institucional que organiza jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de instituciones del sector público;
- el grado de burocratización y el tipo de liderazgo burocrático, así como la descentralización del sector público;
- de la calidad de la información y diagnósticos en sus procesos administrativos y
- del consenso político y la participación de los ciudadanos y el mejoramiento de los procesos administrativos de las instituciones.

Por tal motivo, creemos que la intervención que el estado instrumente requiere de una administración pública basada en el principio de autoridad para que sus programas se apliquen de manera eficiente y racional, aunque esto no garantiza que se vayan a cumplir plena y eficientemente dichos programas, ya que entre más basadas estén las decisiones intervencionistas en la autoridad, se puede aparentar que se

aplican y se cumplen, pero suele suceder que estas intervenciones crecientemente se vuelven ineficientes económica, social y políticamente.

Una organización grande e influyente, como lo ha sido en general el sector público de la posguerra, no siempre ha tenido la flexibilidad para crear los mecanismos que auto corrijan su gestión y mucho menos para cambiar de objetivos estratégicos.

Este es un límite que presenta en general la administración pública en México. La efectividad atribuida a la intervención pública no depende exclusivamente de la posibilidad de expansión del sector público, sino más bien de su calidad, con resultados positivos a la sociedad.

La ausencia de una burocracia profesional e institucional con capacidad para mantener su autonomía con respecto al gobierno, pero que sean leales y fieles al estado, es básica para una buena participación del sector público. Sin un cuerpo burocrático con las anteriores características, el sector público y la administración pública difícilmente podrá mantener su cohesión interna y su eficiencia externa frente a las necesidades y demandas de la sociedad.

Bajo esta perspectiva de análisis es en la que desarrollaremos nuestra investigación. Eficiencia interna y externa de las instituciones públicas, así como sus procesos administrativos, que frente a las demandas y necesidades sociales debe someterse y replantearse la calidad de su gestión pública, así como también cuestionarse si la administración pública esta cumpliendo con lo que para Bonnin, el padre de la ciencia de la

administración, presentaba en sus principios fundamentales:

- que la administración nació con la asociación o comunidad;
- que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- que la administración es el gobierno de la comunidad y que la acción social es su carácter y su atribución en la ejecución de las leyes de interés general.

De ahí, que la investigación está basada principalmente en referencias bibliográficas, ya que el enfoque de la misma es básicamente teórico, y en algunos casos instrumental, con el objetivo de que contribuya al debate teórico en torno a de qué manera la gerencia pública puede responder a las nuevas necesidades de cambio y a una nueva cultura de la gestión pública, con el fin de responder y acercarla más a las demandas ciudadanas.

El primer capítulo está enfocado a la argumentación de lo que significa el estado, como organizador de las relaciones de dominio dando un soporte institucional del mismo a la administración pública, analizando cual es su función primordial.

En el segundo capítulo analizamos el surgimiento del estado de bienestar, el cual participa en la vida económica, política y social, así como su crisis y con ello la reforma del estado y su repercusión en la administración pública; así como cuales son las tareas del estado y como es que éste debe afrontar el nuevo paradigma entre cómo aprovechar las bondades del mercado, la colaboración del sector privado, y su relación con

la administración pública. Cabe mencionar que es en este capítulo que se plantea la instrumentación de un cambio e innovación en la función pública

El tercer capítulo está desarrollado tomando como base al derecho y su relación con la ciudadanía y su repercusión en la administración pública, además de que sentamos las bases del estado de derecho como marco contextual de nuestro planteamiento de estudio (la gerencia pública).

El cuarto capítulo es el preámbulo de lo que para nosotros debe de contemplarse para una nueva cultura de gestión pública tomando en cuenta su escenario: las instituciones y su forma de organizarse ya que pensamos que la gerencia pública se encuentra ubicada al interior de las instituciones y es ésta la encargada de llevar a cabo las metas y objetivos que la administración pública se traza.

El quinto capítulo es el resultado de nuestra propuesta de investigación en donde planteamos cómo es que la gerencia pública puede ser una opción para entender un cambio institucional de la administración pública contemporánea, proponiendo además la capacidad transformadora de la gerencia pública para elevar la capacidad administrativa de los organismos e instituciones públicos para con ello poder lograr que la administración pública cumpla de manera más eficiente con sus metas y objetivos modernizando y adaptando una nueva cultura en la gestión pública dándole gran peso a la evaluación de los resultados de la misma.

El sexto y último capítulo pone de manifiesto como es que la ausencia de una práctica de administración pública democrática produce

incredulidad y desconfianza en la población respecto a la capacidad gubernativa de políticos y burócratas. Ambos, muchas veces se tratan públicamente como autointeresados, distantes del bien social y administrativamente ineficientes; en consecuencia, la población ve las estructuras administrativas del gobierno como algo inadecuado incluso se atacan las propias funciones del gobierno.

Funciones de gobierno y de administración pública que son replanteadas por la pugna de intereses que expresan los objetivos de los diferentes grupos sociales y cómo está afecta y transforma a la gestión pública, es decir este último capítulo analiza en que medida la participación ciudadana influye y evalúa la gestión pública.

Introducción

Hoy en día el estado se encuentra en una etapa radical de transformación: el cambio de las relaciones internacionales, la propensión hacia la globalización de la economía, la formación de bloques comerciales interestatales, la disolución de varios sistemas políticos en Europa y el declive generalizado de los regímenes socialistas en el continente; son algunos de los factores que propician la transformación no sólo del estado sino también de su administración pública.

De estos cambios, nosotros nos ocuparemos de los que atañen directamente a la administración pública, de aquellos que exigen un replanteamiento de su perfil, de su función y de su objeto de estudio. Uno de los análisis más serios y debidamente fundados es el que se refiere a la gerencia pública como un prospecto de reformulación para el uso actual y futuro del proceso de gobierno.

Así pues, la administración pública moderna se encuentra inmersa en condiciones sociales mutantes, inherentes a la actualidad, especialmente caracterizadas por los siguientes rasgos: tipo del cambio social, tendencia a la

*integración planetaria, aumento de la tasa de innovación tecnológica, expansión de las comunicaciones y explosión de complejidad*¹

El mundo actual representa un horizonte de desempeño de la administración pública, constituido como un conjunto de factores cuyo número al tiempo, que se ha incrementado, se enlaza de manera múltiple bajo nuevas combinaciones.

Este horizonte de desempeño se caracteriza por que se ha reducido el tiempo para prevenir acontecimientos, por lo que, en cosa de momentos, el futuro se transforma en presente y éste de inmediato se convierte en pasado.

*Por consiguiente, cada vez, es más difícil el ejercicio de la planeación a largo plazo, e incluso a mediano; hasta la programación y la presupuestación están reduciendo sus horizontes de certidumbre. Esto ha traído consigo el colapso del modelo de política racional, basado en la formalidad y la jerarquía, paralizándose los procesos de trabajo de muchos gobiernos incapaces de introducir innovaciones en ellos. Al mismo tiempo, la explosión de complejidad refleja condiciones de desempeño gubernamental signadas por la incertidumbre, el riesgo y las contingencias.*²

Las variaciones que existen en las decisiones del estado o del gobierno influyen en factores reales de poder, capaces de modificar el curso de la historia y el comportamiento institucional de las organizaciones estatales.³

¹ Hood Christopher & Dunleavy Patrick, *From Old public Administration to New Public Management*, public money and management, 1-3 julio-septiembre, 1994, pp. 9-16

² *Ibidem.*

³ Anthony, R. N. & Young D. *Management Control in Nonprofit Organizations*, Homewood IL, Irwin, 1988, p. 60

Desde una interpretación economista y técnica, modernizar es sinónimo de adecuar la administración pública a las exigencias de los procesos económicos, particularmente en los que la competitividad, la eficiencia y la eficacia recaen en la acción humana.⁴

Este concepto generalmente va unido al de libre concurrencia de los factores de producción, fundado en el supuesto de que, gracias a las leyes del mercado, las de la oferta y las de la demanda, es posible alcanzar llegar la maximización de los recursos. Desde esta visión, una organización moderna, sería aquella que dentro de las reglas de la libre concurrencia pone a disposición de su grupo poblacional, los bienes y servicios que requieren con calidad, oportunidad y bajo costo; es decir, hace más con menos: por lo tanto es eficiente. Esto es algo que parecería muy lejano para nuestra sociedad mexicana, pero en los estados modernos y desarrollados la competencia entre la empresa pública y la privada es una realidad y pensar que cuando hablamos de la administración pública en México se piensa inmediatamente en ineficiencia, derroche de dinero del erario público, incumplimiento de programas y proyectos, corrupción e impunidad de mal manejo de funcionarios públicos; todo ello sin hacer un esfuerzo para modificar su proceso administrativo, actitud que lleva a la existencia de otras opciones que, ya en otros países, son una realidad.⁵

⁴ Buchanan, J. M., *Cost & Choice: An Inquiry into Economic Theory*, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, 1969, p. 13.

⁵ Es interesante como Pallot nos da ejemplos de cómo es que la empresa pública en los países llamados bajos compite con la empresa privada. Pallot, June, *Newer Than New Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand*, St. Gallen, Switzerland, 11-13 July, 1996.

Al simplificar este enfoque no se pretende reducir cualquier estrategia de modernización a sólo desregular, privatizar las empresas y los servicios públicos, además de limitar la intervención estatal en los diversos aspectos de la vida social, especialmente el económico; al simplificarlo se busca que sea cual sea la participación que el estado tenga en cualquiera de estas áreas, siempre debe ofrecer la mayor calidad de su gestión, tal como lo han demostrado los países más desarrollados.

En cambio, al ampliar el concepto, podemos afirmar que modernizar es, aparte de pretender que las organizaciones sean más eficaces, darles un contenido político, una orientación axiológica que trascienda lo cuantitativo y no meramente una reforma que se quedará solamente plasmada en un papel, como ha venido ocurriendo.

Esto ha sido así debido a que ningún proceso de modernización puede sostenerse sin cohesión social; cohesión que a su vez requiere de equidad, tal como lo observamos en aquellas políticas con mayor eficiencia y mayor crecimiento cuya meta es elevar el bienestar y distribuir el ingreso.

Disociar las políticas económicas de las sociales es renunciar a un desarrollo sustentable, ya que a las primeras les corresponde orientar el crecimiento mientras que a las segundas el aspecto distributivo. Sólo así se tendrá una política pública que apoye tanto la transformación productiva de la comunidad como la equidad social.

Hace más de un cuarto de siglo Samuel Eisenstadt escribió que:

Las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas, en la medida en que éstas se enfrenten a problemas esenciales para los cuales no

existe globalmente una solución constante. ⁶

Sin embargo, el cambio en la época actual está determinado por ingredientes peculiares; principalmente por el grado de aceleración del cambio y por la turbulencia social que provoca debido a la movilización social que transforma rápidamente las condiciones de vida de los pueblos. Asimismo, no debe soslayarse el efecto que hoy en día provoca la incertidumbre para las faenas de planeación, programación y presupuesto de los gobiernos, pero más generalmente para la hechura de las políticas públicas.

El mundo actual representa un horizonte de desempeño para la administración pública, constituido como un conjunto de factores cuyo número se ha multiplicado y se analiza bajo nuevas combinaciones.

En el plano político, en México la democracia ha permitido la alternancia en el poder, a nivel estatal como en el municipal. En el distrito federal por primera vez el jefe de gobierno es elegido por votación, siendo éste de un partido diferente al del presidente de la república, tal acontecimiento demuestra que la democracia ya no es una utopía en nuestro país, pero también nos plantea la necesidad de un cambio en las instituciones públicas y por ende en el proceso de gobierno en donde la Cámara de Diputados así como en el Senado la pluralidad política pretende un equilibrio de poderes. Debido a ello, se advierte en nuestra sociedad, el inicio de un tipo de administración más eficiente, capaz de enfrentar los

⁶ Eisenstadt, S. N. *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnós, 1972, p. 45

retos que la democracia conlleva. Buscar una democracia no reducida a un evento electoral, central y plurianual, para construir una democracia activa con determinados rasgos de organización, como la transparencia absoluta de la gestión pública y su control social, con mecanismos que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato del estado, y que al mismo tiempo les permita intervenir en la actividad estatal a los ciudadanos. Para llegar a esta democracia activa es preciso, primero, hacer transformaciones radicales en las estructuras actuales del aparato público, de tal manera que la gerencia pública debe verse como una herramienta que permita manejar y dirigir internamente las instituciones que conforman la administración pública a fin de mejorar su gestión.

Hemos descrito y recalcado la necesidad de que la relación estado-sociedad debe ser parte fundamental del nuevo perfil del estado moderno, ya que se ha perdido su razón de ser. Ciertamente, se trata de una crisis de la relación estado-sociedad y es precisamente el aparato de la administración pública el puente adecuado para restablecer esa relación. Esto explica el criterio legitimador del ente estatal, dado que es la propia acción estatal, es decir la administración pública, la que se cuestiona.

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad es el que ha dado como resultado que ahora se cuestione al estado como un ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna y sus propios intereses, a la vez que se desvincula de la sociedad, sometiendo a

una crisis de legitimidad al propio estado.

Hoy por hoy es necesario que en México la administración pública vuelva a retomar su razón de ser, ya que está muy lejos de satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de la sociedad; como por ejemplo la seguridad personal y la de las propiedades, el decoro y el honor de las familias, la salubridad, la higiene pública, la moralidad y las buenas costumbres la protección del medio ambiente, por mencionar algunas. Como se puede ver, ninguna de estas necesidades básicas de la sociedad son atendidas por la administración pública mexicana; más aún, pareciera que la relación estado-sociedad es muy lejana, al grado de haber ocasionado ya una crisis de legitimidad y gobernabilidad del estado mexicano.

De ahí que podamos decir que la gerencia pública viene a ser como una respuesta a la crisis de legitimidad de la administración pública, que en su definición más simple es el instrumento que el gobierno utiliza para ejecutar sus programas; por ende, si se ejecutan bien el estado se revitaliza.

El carácter estratégico de la gerencia pública se refleja por la función que desempeñan los gerentes públicos. La gerencia pública es el lugar donde se toman para el decisiones en el comportamiento de los fenómenos gubernamentales: no sólo en el poder ejecutivo sino en su forma interna de acción, fundamentada en sus principios y reglas que determinan el viraje del estado.

El papel de la gerencia pública se ubica en el proceso administrativo

de toda institución del sector público, teniendo gran conocimiento de sus estructuras, de su factor humano, de tecnologías; utilizando el desarrollo organizacional (cambio planeado) y bajo su dirección optimice la actividad operativa de la administración pública; provocando con ello un resultado de maximización en el proceso administrativo teniendo efectos directos a la sociedad. Es por eso que la gerencia pública se orienta a un contexto político, histórico y administrativo de una sociedad moderna.

De aquí que la gerencia pública no sea cuestión de moda: tiene exigencias, lógica y desarrollo propios, es lo consustancial que aspira al mejoramiento de los métodos que se utilizan y cómo se utilizan. Gracias a ello se prueba la capacidad gerencial de los estados como un medio que permite conseguir fines políticos y contribuye a su fortalecimiento, en cuanto a la carga de los programas gubernamentales que tengan éxito. Pero no hay que confundir a la gerencia pública con la gestión gubernamental ya que la primera es la encargada de dirigir la gestión gubernamental.

Así la gerencia pública, como una técnica del proceso administrativo de las instituciones de gobierno, busca un sistema de control que asegure y conduzca el cumplimiento de los objetivos y funciones fundamentales del Estado. Esta es una perspectiva que se deberá analizar desde el marco liberal que manifiesta el redimensionamiento del estado en sus estructuras y transformaciones en la sociedad para su beneficio común.

Transformación que modificará el sentido tanto de la política como de la economía, ya que la capacidad y destreza del estado, del gobierno y

de la administración pública recaerá en los gerentes públicos, que serán los encargados de llevar a cabo el proceso administrativo logrando con ello un impacto en la evaluación de dicho proceso, y esto a su vez tendrá un impacto favorable en la sociedad; ya que se puede exigir muchas cosas al estado, pero este debe enfocarse a lo que sabe hacer: administrar y distribuir utilizando todas las herramientas necesarias para sacarle mayor provecho al erario público. Es por eso que el estado moderno debe de maximizar sus procesos administrativos para tener un impacto positivo en la sociedad independientemente de que tipo de política gubernamental se trate; de este modo estará asegurando las condiciones de vida en la sociedad.

El impacto que tendrá la intervención de los gerentes públicos en el proceso administrativo asegurará el bienestar social. Esta es la razón fundamental del estudio de la gerencia pública en esta investigación. Donde la gerencia pública será considerada como un instrumento de cambio para que el estado reforcé y transforme los órganos administrativos del gobierno, y no solamente sea visto como un factor del buen gobierno. La gerencia pública permitirá ayudar a tomar las mejores decisiones ante las turbulencias económicas, políticas y sociales, a fin de enfrentar el proceso de gobierno con mayor eficiencia, eficacia, control y evaluación.

Nuestra justificación es que los últimos fenómenos de cambio, complejidad y turbulencia que rodean a las organizaciones públicas han determinado la nueva dirección a la administración pública: a la que habrá

que llevar una nueva visión de liderazgo, con una nueva actitud hacia la manera de hacer, dirigir y aterrizar la política pública al beneficio de la sociedad.

Desde la perspectiva de la gerencia pública, los gerentes públicos son la pieza más importante ya que ellos son los responsables del desempeño del gobierno, que cotidianamente se encarga de operar los programas, de responder las emergencias y, en general, de atender los procesos administrativos al interior de las instituciones públicas.

La función de la administración pública

El estado capitalista, a partir del modo de producción asiático, asume un carácter absoluto y autocrático debido al abismo social entre la clase dominante y las clases dominadas, por tanto margina a la sociedad de múltiples funciones económicas y políticas, donde sufre el crecimiento desmesurado de su aparato de acción. El estado oriental no sólo efectúa un gran número de actividades económicas, además de las naturalmente políticas, sino que también lleva acabo muy específicas funciones de carácter administrativo. Por eso es que el estado oriental es un estado administrativo.

1. El estado absoluto y la centralización de la administración pública

La existencia del estado absoluto a partir del siglo XVI explica el rompimiento de las antiguas relaciones de producción sobre las que se levantaba la sociedad feudal. La monarquía absoluta no brota espontáneamente de las cenizas del feudalismo: su alumbramiento en la

nueva sociedad, la capitalista, sólo es explicable por su previo engendramiento en la vieja sociedad feudal. El capitalismo da a luz cuando la Edad Media era un embrión: la antigua monarquía medieval, débil y floja, es el germen de la nueva monarquía absoluta, fuerte y unificada.

El pensamiento político del siglo XVI y XVII tiene como vocación explicar el nacimiento del estado absoluto y legitimarlos; pero además busca también describir la forma como se restauró el despotismo oriental en la monarquía absoluta forjada por el capitalismo. Corresponde a Maquiavelo y a Bodino formular la concepción original del estado soberano como poder absoluto y autocrático; ambos ilustraron su teoría esencialmente en la idea del estado del imperio romano burocrático.

Las teorías del estado soberano del siglo XVII, y aun en el XVIII, son esencialmente antifeudales debido a los resabios estamentales aún no han sido totalmente aniquilados. Son antifeudales porque el poder está en manos de la nobleza real, centralista y autoritaria; lo son también porque la monarquía absoluta es un estado expropiador y, como tal, transitorio. Su misión es crear las condiciones del poder burgués: unidad y centralización, aboliendo todos los centros de señorío independientes. Por tanto, contra la autonomía y la descentralización feudales, contra el poder local e independencia de cada señorío, la monarquía absoluta constituye la unidad política nacional basada en la heteronomía y centralización, creando, a la vez, las condiciones sobre las que se instaurará el poder político burgués.

A la cabeza del estado gobierna un monarca absoluto y autocrático que reclama para sí derechos soberanos, derechos que no muestran sino la existencia de los principios feudales; pero, además, los feudatarios no sólo han perdido poderes sino también privilegios y honores. No obstante la abolición del feudalismo va más allá de la cancelación de honores y privilegios: consiste en la expropiación de los medios de producción que habrán de nutrir al Leviatán.

El estado absoluto no crea la propiedad privada: la instituye como entidad jurídica; la institución de la propiedad privada capitalista no se plasma sino a merced de la liquidación de la propiedad privada feudal. La desamortización de la propiedad inmueble del suelo, obra del capital y el estado, es el prólogo de un nuevo tipo de propiedad: la mueble, basada en las mercancías y el dinero, fuente de la nutrición del Leviatán. El estado expropiador, sin embargo, establece límites a la propiedad privada por lo que se reservo derechos y controles inherentes a su naturaleza soberana, como organización territorial de dominio y de poder superior al del la sociedad, en el que se incluye el control y la reglamentación de la vida económica.⁷

La revolución histórica que transformó hasta las raíces el feudalismo, también trastocó la composición de los medios de administración. Así como los medios de producción han sido expropiados y concentrados en manos del capital, los medios de administración también son expropiados y

⁷ Guerrero, Omar, *La administración pública del estado capitalista*, México, Fontamara, 1981

concentrados en manos del Leviatán. De la misma forma como el taller manufacturero somete a los trabajadores a una nueva forma de explotación, así mismo los organismos de la administración pública operan como cuerpo que somete a los habitantes a una nueva forma de dominación.

El proceso de consolidación del estado absoluto, acontecido del siglo XVI al XVIII, consistió en la gradual expropiación de los medios de administración a feudatarios, estamentarios y prebendarios; aunque sin paralelo en la Edad Media pero frecuente este proceso en oriente puso en juego un nuevo elemento de la administración pública.

El carácter autocrático del estado absoluto se manifiesta con claridad en las condiciones y factores políticos que dan lugar a la reforma de la administración pública. El primer hecho soberano de la monarquía absoluta fue la subordinación formal, institucional e incondicional de los funcionarios de la administración pública; del mismo modo que el absolutismo del estado se consolidó con la derrota de los feudos como poderes extragubernamentales, el autocratismo del monarca se consolidó con la derrota de los estamentos como poderes intergubernamentales.

En este proceso el estado expropió paulatinamente a los ministeriales estamentarios; pero, al mismo tiempo enfrentando con resistencia, una organización paralela basada en el principio de lealtad y subordinación: la organización comisarial. Por esta razón coexisten durante algún tiempo en la administración del estado absoluto los oficios estamentales y las comisiones regias. Aunque el oficio y la comisión ya se anunciaban en la

época de las monarquías medievales, únicamente adquieren plena distinción conceptual cuando la realidad en la que se basa la monarquía absoluta los separa. Su base real es la diferencia entre posesión estamental y función pública: el oficio es un derecho rentable que se tiene en propiedad; la comisión una actividad ejercida en nombre del estado.⁸

Los puestos que integran la administración de la monarquía absoluta no se fundamentan en ningún derecho, salvo en el del soberano. Invocando poderes soberanos con el fin de reforzar su autoridad real, el monarca reclama el principio jerárquico de la organización administrativa: mando y obediencia; por tanto, diferencia entre magistrados y ministros. Tal distinción, a la par que realiza la prominencia de los agentes reales (los magistrados) frente a los funcionarios subordinados (los ministeriales), introduce la primera reforma de la organización estamental.

Bajo este régimen administrativo comisarial el monarca cuenta con un mecanismo autocrático de nombramiento, remoción y responsabilidad de sus subordinados. Frente a la aristocracia terrateniente, el estado tiene en los comisarios un instrumento extraordinariamente poderoso. Gracias a ellos el soberano está en condiciones de establecer una política de sustitución de ministeriales estamentales, convirtiendo sus oficios en meras dignidades desprovistas de función. En contraste al rey medieval, el monarca absoluto cuenta con una administración pública subordinada y leal que le permite luchar exitosamente contra los remanentes del poder feudal.

⁸ *Ídem.*

El comisario fue un agente de las decisiones reales, un misionero encauzado en la realización de una tarea concreta que no implicaba un poder propio, sino el del soberano. El poder implicado en el oficio como cargo perpetuo y ordinario no significa más que una cosa: que tal poder es una prerrogativa del oficial y no del soberano.⁹

2. El estado como organizador de las relaciones de dominio y dirección sobre la sociedad

El monarca absoluto es la encarnación de la unidad estatal; el estado la organización de las relaciones de dominio y dirección que se ejercen sobre la sociedad civil y que son imperantes dentro de un territorio. Como poder territorial el estado absoluto concentra la violencia y los medios de administración, antiguamente en manos de depositarios particulares; en su seno ya no caven ni el concepto de palacio ni sus funcionarios patrimoniales. La administración del estado absoluto se integra por cargos comisariales cuyo primer principio radica en la obediencia; pero sólo obedece quien no reclama derechos y privilegios de cargo. Tal es la esencia del autócrata europeo: el arquitecto del estado absoluto; los comisarios son los constructores.

De esta manera la administración pública ha concebido el objeto de estudio como una organización formal cuyo contenido humano ha sido identificado como burocracia. Dentro de esta caracterización general, a la

⁹ *Ibidem*

administración pública se le define como un aparato, una organización, un instrumento, una acción instrumental o el efecto de una acción instrumental.

En todo caso la administración pública es un ente con cuerpo propio y vocación natural: poner en la práctica los designios del estado. Pero como organización formal ligada naturalmente a los fines del Estado, la administración pública sólo existe en él, por lo que se le concibe como una organización que toma realidad en la organización de la administración pública.¹⁰

3. La administración pública como una institución del estado

La concepción de la administración pública como aparato es claramente visto por Weber. Su concepto de cuadro o aparato administrativo del estado denota un significado de maquinaria formal. En su definición de estado Weber sitúa el cuadro administrativo como un aparato que detenta y ejerce el monopolio de la violencia física.¹¹ Las concepciones organicistas son más frecuentes que las anteriores que no le dan el peso organizativo a la administración pública; como una organización, la concepción de la administración pública no es equívoca sino en la medida en la que tiende a

¹⁰ Para Weber el estado "debe entenderse como un instituto político de actividad continuada, siempre y cuando su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente." *Economía y sociedad*, México, FCE, p. 44.

¹¹ *Ibidem*, pp. 43-45

identificarla exclusivamente con estructuras específicas. Tal es el caso de la siguiente definición:

*por administración pública se entiende el uso común las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, de los estados y de las localidades; las de las juntas y comisiones independientes creadas por el congreso y por las legislaturas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales, y la de ciertos organismos distintos de carácter especializado.*¹²

Por otra parte, la caracterización instrumentalista también es muy común y considera que:

*La administración pública, en su acepción más simple, es el instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas.*¹³

Como acción instrumental, la administración pública también ha sido definida con frecuencia. De acuerdo con esta concepción, la administración pública abarca todas las operaciones que tienen como objeto llevar a cabo o hacer cumplir por la fuerza la política del estado.¹⁴

Desde el punto de vista innovador:

*El significado de la administración pública puede ser limitado en un concepto funcional, es decir para la consecuencia de la acción, no para a la intención ni para la acción misma.*¹⁵

El objeto de la administración pública sólo puede identificarse si se superan las concepciones formales y encuentran sus raíces en la realidad

¹² Simon, Herbert, *Administración pública*, México, Letras, 1968, p. 5.

¹³ Rodríguez Reyes, *La administración del sector público*, México, Herrero, 1970, p. 29.

¹⁴ White, *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964, p. 1

¹⁵ Riggs, p. 37

social. La administración pública no es simplemente un cuerpo formal que encarna en la burocracia y ciegamente pone en acción el poder de un estado formal, que existe sólo en función de la realización de ese poder: la administración pública explica por su relación con las clases sociales, es decir en la medida en la que el propio estado se justifica gracias a esta misma relación. En otras palabras, el estado es la unidad de las clases o fracciones dominantes.

La administración pública tiene que encontrarse consigo misma como fenómeno real, histórico y concreto, ya que es un sujeto que existe en el tiempo y en el espacio, además de que tuvo, y tiene, una realidad específica dentro de los distintos modos de producción que se han sucedido en la historia.

La especificidad histórica de la administración pública la situamos exclusivamente en el capitalismo, pero sin desatender sus orígenes en el modo de producción feudal y más recientemente en el estado socialista, o en cualquier tipo de estado, ya que su relación histórica es la relación del estado con la sociedad; dado que en cualquier estado priva esta relación, la administración por lo tanto está siempre presente, aunque cabe decirlo, bajo diferentes modalidades, pero en esencia cumple con la relación estado-sociedad.

Dentro de la lucha de clases el estado se relaciona también con las clases dominadas, por tanto la administración pública queda vinculada a las clases dominantes y a sus luchas de clase; sólo que ni asumirá la defensa de

los intereses de las clases dominadas ni tampoco se comportará con ellas con una actitud de tutela o de servicio.

Para que las clases no se consuman en una lucha estéril y los intereses dominantes sean al mismo tiempo sus propios intereses, al tutelar y servir el estado aparenta representar a las clases dominadas pero en realidad reproduce las condiciones y las relaciones de producción del capitalismo.

Los servicios públicos, bien sea a cargo de la administración pública, de los municipios o de las empresas del gobierno central, suministran satisfactores elementales a los asalariados; por su parte la tutela contrapesa los rigores impuestos a los trabajadores por el raquitismo salarial. Así, la administración pública, inmersa en la lucha de clases, aparece como un centro de poder estatal que debe ser estudiado desde estas mismas raíces sociales.

La administración pública es una institución del estado que, como centro de poder, participa en la organización y en el ejercicio del poder de las clases dominantes. Como tal, la administración pública es la administración del estado, es la organización pública de las clases dominantes y, por tanto, una institución de clase: crea y reproduce las condiciones de la producción capitalista. Ah, pero también como institución estatal, la administración pública contribuye a la unidad de la sociedad, la tutela y le sirve a las clases dominadas.

Tutela y servicio que en el capitalismo no sirve para reproducir las

relaciones de producción. El capitalismo reproduce capital y la administración pública debe producir bienes y servicios que lleguen a todas las clases sociales, en especial a las más desprotegidas para así mantener su relación con el estado.

4. El estado capitalista y la administración pública

La administración pública capitalista es una forma de relacionar al estado con la sociedad, una forma de vincular lo general con lo particular dentro de un terreno donde las clases están presentes. La administración pública, como pública, como administración del estado, parte de la universalidad de su propio carácter político para concentrarse en las particularidades de la sociedad civil. Precisamente aquí está la clave del estudio de la administración pública: la acción gubernamental, como administración del estado, se caracteriza por individualizar su acción cuando entra en contacto con la sociedad.

La relación estado-sociedad no existe sino con la relación sociedad-estado; es decir, con la vinculación que va de ésta a aquél. De la misma forma como la administración pública relaciona al estado con la sociedad, igualmente las clases sociales relacionan a la sociedad con el estado.

En la división de la sociedad y el estado, hecho fundamental en el capitalismo, ocurren determinadas formas de relación: las clases sociales y la administración pública, la división del estado y la sociedad son una

característica del capitalismo, lo mismo que las formas de mediación, de relación de clases y de administración pública que se establecen entre ambos.¹⁶

El fundamento social y político de la administración pública es la separación del estado y la sociedad; separación de la cual brota una necesaria intermediación de las clases y de la administración pública. Ésta vive en el modo de producción capitalista por cuanto existe, como condición histórica específica del divorcio entre el estado y la sociedad; existe también en cuanto tiene la función de mediar entre ambos.¹⁷

Nos gustaría resaltar en este momento cuatro condiciones históricas de la administración pública; todas señaladas muy atinadamente por Omar Guerrero.

La primera es que la administración pública es un ente real, ya que sus condiciones fundamentales se concretan a la división del estado y la sociedad. Si la administración pública es una mediación, como tal no puede sino relacionar entes separados; de este modo la existencia real de la administración pública capitalista supone el divorcio de la sociedad y el estado. Su primera condición consiste en esta separación.

La escisión de la sociedad y el estado crea la división entre vida pública y vida privada. Mientras la sociedad contiene al individuo egoísta, al individuo privado el estado supone al ser colectivo, al ciudadano, pero como ser abstracto formal. A su vez, el divorcio entre vida privada y vida

¹⁶ Guerrero Omar, *La Administración pública del estado capitalista*, op cit, p. 90.

¹⁷ *Ibidem*.

pública produce la distinción entre actividades privadas asumidas por individuos, por particulares, en su beneficio; lo mismo que funciones públicas atribuidas al estado.

La administración pública supone como opuesta la administración interna del interés común particular; éste por cuanto integración en algún organismo civil de la sociedad, es la administración privada de los organismos de la sociedad civil. La administración pública es diferente de la administración privada; la primera, como administración del estado. se relaciona con la universalidad del estado en tanto que la segunda lo hace con el interés privado de los organismos de la sociedad civil. La diferencia sustancial es patente: al relacionar al estado y a la sociedad, la administración pública concreta en actos particulares la universalidad del estado; mientras que la administración privada, interna a la sociedad civil, mantiene la particularidad inherente al interés privado en el seno mismo de la sociedad civil.

La administración pública trasciende el estado relacionándolo con la sociedad la administración privada engendrada en la sociedad civil permanece en su interior. Por lo tanto, la necesidad de relación entre el estado y la sociedad es la segunda condición histórica de la administración pública.

Su tercera condición nos leva a las formas de mediación entre la sociedad y el estado. El hecho primario es la existencia objetiva de la mediación y, el segundo las formas que adopta. La administración pública

tiene una característica peculiar en cada modo de producción, ya sea antiguo, asiático, feudal o capitalista, según las bases de sus relaciones de producción y la situación que guardan la sociedad y el Estado; es decir, conforme se confundan o distingan ambos. En el capitalismo, estado y sociedad son diferentes; por tanto la administración pública, debido a la necesidad objetiva de la mediación, aparece como una relación entre los dos.¹⁸

De ahí que la dualidad de la relación clases sociales y administración pública, sociedad y estado, sea una característica típica del modo de producción capitalista; por lo que de ella se desprende la cuarta condición histórica de la administración pública: la organización de la relación.¹⁹

Por otro lado las formas de relación están organizadas en delegaciones. Hacia el siglo XIX las clases organizaban su delegación en el poder legislativo,²⁰ actualmente incluyen también a las corporaciones y a los gremios clasistas. La administración pública, desde el siglo XIX, está organizada como delegación dentro del poder ejecutivo, mientras que las clases plasman su voluntad de integración en el poder legislativo. Por la naturaleza del estado, opuesta a la de la sociedad, la administración pública está organizada en el poder ejecutivo, que no es otra cosa que el propio gobierno: no es una voluntad contra el estado sino la voluntad misma del estado. Según Rousseau, el ejecutivo es la fuerza, la potencia del estado.

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ El poder legislativo pertenece al pueblo y no puede pertenecer sino a él, cita tomada del libro de Guerrero, Omar, *op. cit.* Pág. 241

Las cuatro condiciones históricas de la administración pública confluyen en la creación de un conjunto institucional, en un aparato organizativo en el cual se conserva el efecto de dualidad de la mediación.

A pesar de todo, la administración pública tiene un objeto de estudio y así lo han demostrado Rosseau, Paine, Hegel, Marx y Toqueville: es el ejecutivo, el gobierno, la administración pública quien media entre el estado y la sociedad; es la delegación organizada del ejecutivo para hacer presente al estado en la sociedad, sin que por ello uno y otro queden identificados.

Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, son actos que por este hecho transforman lo general del estado la legislación que emana de su seno, sus decisiones, su voluntad- en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos. La política fiscal, la legislación obrera, la educación pública y la salubridad, entre otras tantas funciones del estado, cuando adquiere una realidad específica, individualizada, lo relacionan con la sociedad: son el gobierno actuando, la manifestación concreta de la administración pública.²¹

De ahí que digamos que a cada modo de producción le corresponde una determinada forma de administración: recordemos que el oriente antiguo conoció formas despóticas, jerárquicas y centralizadas.

²¹ *ídem.*

De la misma forma como los modos de producción se suceden en la historia, igualmente las formas de administración pública en los estados, que le son correspondientes tanto al modo de producción capitalista como también al modo de reproducción socialista. La administración pública para que pueda progresar al compás de la sociedad en que vive, debe funcionar hacia la sociedad misma, recoger sus demandas y canalizarlas nuevamente a la sociedad.

La administración pública tiene en el capitalismo nuevas condiciones dinámicas que brotan del crecimiento de las fuerzas productivas, a la vez que engendran nuevos fundamentos sobre los cuales edificar su desarrollo: el divorcio de la sociedad y el estado; así como la necesidad de la administración pública a manera de mediadora para que las relacione y mantenga.

Tan luego como la estructura económica feudal se puso en crisis y el estado absoluto demandó el monopolio de los medios de administración, la administración pública, recientemente integrada por comisarios, inició la etapa de expropiación de aquello que estaba en manos de los propietarios privados.

El estado capitalista moderno existe ahí donde el estado absoluto ha establecido la unidad política y la centralización administrativa, por lo tanto ha desaparecido; el requisito del estado capitalista moderno es la centralización política y administrativa; su centralización, obra de la administración comisarial absolutista, la que expropia el poder y los

medios de administración de manos de los más variados depositarios.

La intervención del estado en la vida económica y social (el estado benefactor)

En el periodo de entreguerras se verificó un *cambio estructural* en la economía y en la sociedad, ya que el estado amplió sus funciones. El surgimiento de nuevas formas de organización y articulación de las relaciones entre el estado, la economía y la sociedad, se sintetizaron e institucionalizaron como el estado de bienestar. El estado de bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del incremento del gasto social.

En sentido estricto, dice Helm:

El estado del bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos y entre los agentes sociales. En efecto, el estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad.²²

²² Helm, Dieter, *The economics border of the state*, Oxford University Press, 1989, pp. 27.

El estado de bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar.

1. El estado del bienestar y el modelo económico

El estado del bienestar tiene su inspiración en la teoría keynesiana. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico.

Por lo tanto, el crecimiento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte *social* del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales, que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales, negociados bilateralmente entre sindicatos y empresas.

El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas, y así revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del estado de bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente

en la producción y provisión de bienes públicos.²³

Por lo tanto el modelo económico debería permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad. A cambio, el estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros, y en general, de la política económica. En una primera fase del modelo el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía jugaría un papel importante.

El estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyuntural mente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y creación de empresas públicas a la producción. De este modo el estado de bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de *socialismo de la demanda*.²⁴

²³ Véase a Offe, Claus, *Contradicciones en el estado del bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990. pp. 19.

²⁴ En el estado de bienestar el papel del estado en la producción es reducido y se concentró en infraestructura básica y en ramas de la economía donde privaban los monopolios naturales. El esfuerzo estatal se centra en la gestión del bienestar y del gasto social.

El modelo del estado del bienestar tuvo su logro más importante al constituirse en una fórmula de pacificación social en las democracias liberales.²⁵

Esta fórmula tuvo dos componentes principales:

- La obligación explícita, jurídica y política, que asume el estado de suministrar apoyo y asistencia a los que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado, y
- el reconocimiento también explícito, formal y legal, de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la misma formulación de la política económica y de los planes de gobierno.

La posibilidad de implantar con éxito el modelo dependió, en última instancia, del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieran el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo.

El modelo del estado de bienestar creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un *círculo virtuoso* que combinó: crecimiento económico, de la productividad y de los salarios reales, en el marco de una cada vez *más equitativa distribución del ingreso*.

El estado del bienestar se consolidó como una organización

²⁵ Przeworski, A., Capitalismo y socialdemocracia. Alianza Universidad, México, 1990, pp.47.

institucional multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas *por el lado de la demanda* también disminuyó.

2. La crisis del estado benefactor

Desde una perspectiva histórica, el estado liberal del siglo XVIII fue un estado mínimo, compuesto de un pequeño núcleo estratégico que ejercía apenas funciones típicas de Estado, tales como: defensa nacional, recaudación y diplomacia, entre otras. En esta configuración, el gasto público era muy pequeño con relación al producto económico de cada país. El estado de bienestar, que surgió en los siglos XIX y XX, amplió su campo de acción al pasar a actuar directamente en el área social y a intervenir en el dominio económico. Este estado tuvo gastos crecientes hasta entrar en crisis en los años 80, cuando el gasto público alcanzó niveles muy superiores al 50% del producto económico de algunos países.

La burocratización del estado propició una crisis del estado benefactor, manifestada a decir de Blau y Meyer en los siguientes aspectos:

- *El modelo fue progresivamente generando excesivas presiones y*

demandas sobre el estado, que al conjugarse con la recesión, el renacimiento de la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron imposible que el estado pudiera con sus funciones.

- *el crecimiento excesivo del estado tendió a desplazar y desestimular a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro.*
- *Impone onerosas e ineficientes regulaciones que, en conjunto, tienen un impacto sustancial sobre el nivel de precios y productividad.*
- *Invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más eficiente ya que los programas establecidos por el estado, en áreas de un mayor beneficio social, resultan frecuentemente contraproducentes.*
- *Distorsiona los precios del mercado, lo que impide el aumento en la producción coaccionando su distribución y haciéndola ineficiente.*
- *Hace atractivo el desempleo y el ocio gravando a los que trabajan y subsidiando a los que no lo hacen.*
- *Impide el progreso tecnológico ya que mediante los subsidios obstaculiza una mejor forma de producción.*
- *Protege de la competencia extranjera a industrias ineficientes, lo que hace que se eleven los precios internos.*
- *Impide el progreso social puesto que los programas tendientes al beneficio social son ineficientes.²⁶*

La conclusión que se deriva de esas críticas nos hace evidente que lo que se pretende es: desactivar al estado de bienestar, disminuyendo sus funciones a un nivel compatible con los nuevos requerimientos de la competencia internacional, inversión, ahorro, productividad y eficiencia.

Sería muy irresponsable decir que dicho diagnóstico es cierto, sin embargo es simplista atribuir sólo al tamaño y a la ineficiencia del estado la

²⁶ Blau Peters, M. & Meyer Marshall, W., *Bureaucracy in Modern Society*, Randon House, 1971, p. 118.

causa determinante de su crisis.

El surgimiento del estado burocrático en la época moderna, concomitante a la emergencia del estado de bienestar, tiene como características la acción directa, la impersonalidad y el modelo de control de procedimientos preestablecidos, en los marcos de la dominación racional-legal conceptualizada por Weber. Este hecho trajo también el apareamiento de muchos problemas relacionados al desempeño en la gestión pública a medida que se amplió el papel del estado en la producción de bienes y servicios para la sociedad.

Predominó la contratación de funcionarios directos, y no de empresas u organizaciones, para la producción de bienes o ejecución de los servicios para la población. Esta acción directa del estado exige un gran esfuerzo de gestión en el sector público, actividad poco eficaz en el estado burocrático que privilegia el control de procesos de trabajo en vez del control de resultados.

En este contexto, aparecen nuevas relaciones entre capital y trabajo; y la tradicional lucha de clases deja de ser el foco de las principales disputas. Patrones y empleados se unen para competir juntos tratando de conquistar el mercado.²⁷

En suma, el estado benefactor tiende a politizar todos los aspectos de la vida social; es decir, la sociedad se vuelve su clienta, *subordinada* a él por medio del corporativismo, de negociaciones directas entre el estado y

²⁷ Véase a Pimenta Carlos, César, *Aspectos resentes da orgaqnizacao e das politicas de modernizacao da funcao pública federal*, Revista de Administración Pública, núm. 28, abril, Rio de Janeiro, 1994, pp. 32

ciertos sectores sociales que buscan su apoyo mediante la administración pública, pero negándole toda participación activa. En esta etapa la sociedad está supeditada a un aparato estatal que tiende a burocratizar el desarrollo social.

3. La reforma de estado y su impacto en la administración pública

La apertura democrática, las grandes fuerzas políticas y sociales, así como la opinión pública ejercen una fuerte presión para que el estado, su gobierno y su administración pública alcancen su capacidad administrativa y los resultados organizacionales e institucionales que éstas esperan.

Hoy por hoy, la realidad muestra no solamente una crisis profunda en los sistemas económicos nacionales, sino además una falta de confianza hacia el gobierno y a sus instituciones, provocando una inestabilidad social. No se trata de un problema de coyuntura, sino de una situación definitivamente estructural con miras a extenderse en el largo plazo e intensificarse si no se adoptan las políticas apropiadas.

La envergadura cualitativa de las demandas al aparato crea una situación de sobrecarga en términos de gestión, y coincide con la acentuada estrechez de recursos, lo que dificulta seriamente la gestión.²⁸

Bajo este contexto y aunado a ello, lo que mencionamos sobre la falta de un marco institucional que organice jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de las instituciones del sector público, la falta de

²⁸ Downs, G. W. & Larkey, P. D., *The Search for Government Efficiency*, New York, Randon House, 1986, pp. 184-186.

una burocracia profesionalizada, la falta de descentralización y liderazgo en el sector público, así como la falta de calidad en la información y en el diagnóstico de sus procesos administrativos; hacen que se configure un cuadro para que se desarrolle una crisis de legitimidad en la acción del estado; esta debilidad ha sido ampliamente aprovechada por ciertos sectores de interés empeñados en minar la credibilidad de la administración pública.

La situación de conjunto conformada por esas nuevas misiones organizacionales no tradicionales y la administración de escasez. Plantea severamente la necesidad de establecer incrementos sustanciales en la capacidad de gestión del estado.²⁹

En el plano político se advierte en nuestra sociedad la demanda de una administración más eficiente, consciente de que el gasto público tiene que ser aprovechado de una manera más racional, de manera responsable por parte de sus ejecutores. Esta nueva forma de pensar a la administración pública busca que sus procesos administrativos sea cada vez más eficientes y eficaces, provocando con ello una mejor imagen de servicio a las demandas ciudadanas. Donde la transparencia de una gestión pública de mejor calidad pueda ser aprovechada por cada uno de los ciudadanos.

Pensar la administración pública de ésta manera garantizará plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato estatal, y con conductos y mecanismos de intervención de los ciudadanos en la actividad estatal hará más sana la convivencia estado-sociedad. Para poder llevar a

²⁹ *Ibidem.*

cabo esta aplicación se requiere realizar transformaciones considerables en las estructuras actuales del aparato público.³⁰

El único modo de asegurar que los intereses particulares de la clase burguesa y de algunas elites no capturen al estado, es someterlo a la influencia de todas las necesidades y demandas sociales. Esto implica un estado de nuevo tipo: un estado para todos, un estado que no obstaculice el desarrollo social, sensible a todas las influencias emanadas de la sociedad y con canales adecuados para articular junto con ésta los diferentes niveles de gobierno, y con ello atender la pluralidad de las demandas ciudadanas. Pero eso no es suficiente; se necesita también la disposición de cada uno de los individuos, de los sectores y de las organizaciones para asumir ese papel motor.³¹

*Se aspira avanzar hacia modelos democráticos del tipo de las sociedades desarrolladas en donde la presencia de la sociedad civil y de los ciudadanos en la gestión no sea esporádica sino continua, con peso significativo en la elaboración de políticas y la toma de decisiones.*³²

Progresar en esa dirección supone reformas de gran magnitud en el aparato público existente. Se necesitan reformas que vayan desde sus estructuras políticas hasta los aspectos básicos de su funcionamiento en todo lo que implican los puntos de encuentro del estado con los ciudadanos. Otra necesidad que la reforma del estado se dirija a conformar

³⁰ Dixon, Warren A., *The Demand and Supply of Collective Goods: From a Market Exchange to the Political Process*, Unpublished dissertation, University of Oregon, 1970, p. 53.

³¹ Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, New York, Harvester/Wheatsheaf, 1991, P. 28.

³² Kliksberg, Bernardo, *Rediseñando al Estado en América Latina*, Venezuela, CLAD, 1992, p. 8.

un gobierno abierto, o sea un estado transparente, con información continua y completamente accesible a la ciudadanía; se necesita también crear entidades protectoras del derecho del ciudadano ante las decisiones de la administración; abrir múltiples lugares donde los ciudadanos efectivamente participen en la gestión cotidiana del aparato público por medio de organizaciones diversas como las asociaciones de vecinos o las sociedades de usuarios de servicios, por mencionar solamente algunas; se necesita también conformar un sistema de control social sobre la gestión pública, con el fin de construir una de las vías preventivas centrales para erradicar el delicado problema de la corrupción. Por otra parte, esta reforma debe dirigirse a llevar adelante una política de prestación de servicios orientada claramente a servir en definitiva al ciudadano.³³

La formación de los actores sociales y la construcción de la ciudadanía, son la parte más ardua de los procesos de cambio, pero la única que garantiza que sea permanente.

Así pues se le exige al estado que cambie su tradicional papel de dirigente principal del desarrollo económico por el de regulador de este proceso. Se le pide que ofrezca mayores espacios para la participación de otros agentes sociales, que podrían ser los gobiernos locales, la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general. Todo eso requiere de modificaciones mayores en la forma como el sector público ha operado tradicionalmente; sin embargo, los esfuerzos de cambio en la administración pública no siempre se han planteado con ese grado de profundidad.³⁴

³³ Hood, Christopher, *The Limits of Government*, London, John Wile & Sons, 1976, p. 36.

³⁴ *Ibidem*.

En otras palabras: se han tocado los aspectos de reforma tanto del estado como de la administración pública, pero no se ha tocado la forma como ésta opera, que tiene mucho que ver con su forma de gestión.

4. Las tareas del Estado

Últimamente se ha difundido la idea de que el estado es cada vez menos importante y que es el mercado el que tiene más capacidad para cumplir las funciones centrales de la sociedad. Pese a tan amplia difusión, esta versión capitalista de la extinción del estado es falsa, lo mismo que en su momento lo fue la versión marxista. El cumplimiento de las diversas funciones sociales alcanza su grado óptimo cuando las condiciones son cambiantes; gracias a una gran variedad de instituciones, entre ellas el mercado, que por cierto es mucho más efectivo y eficiente que las jerarquizadas estructuras públicas en cuanto a la gestión de las actividades económicas y la entrega de algunos servicios. No obstante, las funciones críticas que fijan el rumbo de la sociedad para el futuro únicamente deben cumplirlas los gobiernos; las decisiones más críticas son de su dominio, legítimo y efectivo.³⁵

Un primer argumento en favor de esta propuesta aparentemente obvia, pero frecuentemente negado, es el ideológico:

*En vista de que la acción humana ejerce influencia deliberada sobre los futuros colectivos, éstos se deciden por procesos democráticos y no por manos invisibles a poderes económicos escondidos tras ellas.*³⁶

³⁵ Para adentrarse más en este campo véase a José Ayala Espino, *op. cit.*, pp. 27-46.

³⁶ A. Przeworski, *Democracy and The Market, Political and Economic Reforms in Europe and Latin American*, Cambridge, University Press, 1991, p. 14.

En términos de capacidad, el segundo argumento no es menos importante: sólo los gobiernos tienen la capacidad para desarrollar y supervisar la implantación de políticas globales sobre asuntos vitales que configurarán el futuro. En el ámbito latinoamericano, algunos ejemplos sin orden de importancia son: la seguridad interna, los proyectos de infraestructura de gran escala, las políticas macroeconómicas, la expansión de los mercados a la vez que su regulación, incluyendo el empleo y las políticas industriales, la redistribución de la riqueza, la educación, la integración multiestatal y la reestructuración del poder constitucional, por ejemplo.

Estado vs mercado

A la luz de los acontecimientos, las teorías neoclásicas ya demostraron su fracaso, la tesis de que el libre mercado y la abstención del estado en la economía sanaría la crisis que se sucedió en los 80 son hoy teoremas que no tienen ya un sustento y válidos. La brecha entre ricos y pobres, así como el desempleo y la pobreza extrema son temas que se enuncian en todos los países desarrollados y subdesarrollados. El efecto *tequila, samba y dragón* han puesto en entredicho la globalización financiera.

Por ello para hablar del estado así como del mercado es necesario echar un vistazo en cómo un nuevo modelo de producción está tocando la forma de actuar, así como sus estructuras, para después concluir que el paradigma de aquí en adelante es de que manera aprovechar los beneficios tanto del estado como los del mercado.

Así que pretenderemos hacer un acercamiento a las transformaciones que están dando origen a un nuevo modelo de producción, mismo que está provocando la transformación no sólo en el ámbito económico sino también en el ámbito político y social. Debido a ello, para poder hablar de un estado eficiente y moderno es necesario relacionar los cambios que se vienen dando con la transformación de un nuevo modo de producción del siglo XXI.

Un nuevo y revolucionario sistema para la creación de la riqueza no puede propagarse sin provocar conflictos grupales, políticos e internacionales. De ello, podemos asegurar que al cambiar el modo de producción este chocará de inmediato con todos los intereses enraizados, cuyo poder surgió del anterior sistema de generar riqueza. Este conflicto, que se extiende hoy en día por todo el mundo, es lo que sirve de explicación a la actual conmoción de las transformaciones que se están dando tanto en lo económico, lo político y lo social, y para ello basta hacer una breve ojeada al pasado en busca del último conflicto mundial de este tipo.

Hace trescientos años, la Revolución Industrial favoreció el que un nuevo sistema de generar plusvalía naciese. Las fábricas poblaron lo que antes eran campos de cultivo. Las factorías proliferaron y trajeron consigo una nueva forma de vida. Los campesinos, liberados de su dependencia de la tierra se convirtieron en trabajadores urbanos subordinados a patronos, privados o públicos. Este cambio trajo también consigo otros cambios en

las relaciones de poder en el hogar³⁷. Las familias rurales, compuestas por varias generaciones que vivían bajo el mismo techo, regidas todas por un patriarca, dieron paso a familias separadas, nucleares, de las que los ancianos no tardaron en verse apartados o cuando menos privados de prestigio e influencia. La familia en sí, como institución, perdió mucho de su poder social a medida que muchas de sus funciones eran transferidas a otras instituciones, como por ejemplo a las escuelas y a la iglesia. Tarde o temprano, a toda multiplicación de las fábricas y máquinas de vapor le seguirían profundos cambios en la política, así como la transformación en el actuar del propio estado. Debido a ello, las monarquías se desplomaron y nuevas formas políticas hicieron su aparición.

Los terratenientes rurales que fueron listos y previsores se trasladaron a las ciudades, a pesar del dominio que habían ejercido en sus respectivas regiones. No obstante, y en contra de la resistencia de la vieja relación de poder, se levantaron nuevas *castas* de líderes empresariales, burócratas y magnates de los medios de comunicación. Por otra parte, la masificación de la producción, la distribución, la educación y la información fueron acompañadas de la democracia de masas o de las dictaduras que pretendían ser *democráticas*.³⁸

Estos cambios internos corrieron a la par de gigantescos cambios en el poder mundial, a medida que las naciones industrializadas colonizaban,

³⁷ Fukuyama Francis, *Confianza*, Andres Bello, 1997, pp 34.

³⁸ Forrester, Viviane, *El horror económico*, Fondo de cultura Económica, México, 1997, pp. 51

conquistaban o dominaban una gran parte del resto del mundo, creando una jerarquía de poder que todavía existe.

La aparición de un nuevo sistema para generar plusvalía minó todos y cada uno de los pilares del antiguo sistema de producción y con ello transformó la vida familiar, las empresas, la política, el estado-nación y la estructura en sí del modo de producción que estuvo basado en la agricultura.

Para poder acercarnos a nuestro propósito de estudio, comparemos de una forma rápida el antiguo y el nuevo modelo de reproducción capitalista. Podemos decir que ésta nueva forma de incrementar dinero depende por completo de la comunicación y la distribución instantáneas de datos, ideas y simbolismos. A decir de Alvin Tofler nos encontramos en una economía supersimbólica.³⁹ Este nuevo sistema nos hace dar un paso gigantesco, más allá de la producción masiva, hacia una creciente adaptación a las necesidades del cliente; más allá de la comercialización y la distribución masiva hacia los nichos de mercado y el *micromarketing*; más allá del grupo de empresas monolítico hacia nuevas formas de organización; más allá del Estado-nación hacia estructuras productivas que son, simultáneamente, locales y mundiales, y más allá del proletariado hacia un nuevo *cognitariado*.⁴⁰

³⁹ A decir de Tofler la economía supersimbólica, es en donde el dinero ya no tiene su función como tal, si no que son a través de tarjetas de crédito, tarjeta de débito, cheques, operaciones electrónicas en donde los clientes ya no tienen contacto directo con el dinero. Tofler Alvin, *El cambio del poder*, Plaza & Janes, España, 1996, pp. 48.

⁴⁰ *Ibidem*.

El paso de una economía basada en las fábricas a otra basada en los ordenadores exige masivas transferencias de poder y explica, en gran medida, la ola de reestructuraciones en los ámbitos económico, político y social, los cuales buscan la forma de adaptarse a los nuevos imperativos.

Dichos imperativos comenzaron su transformación en la década de los 80. Las maniobras especulativas, las adquisiciones, las compras de activos mediante la emisión de obligaciones, y las readquisiciones de empresas coparon los titulares económicos durante el decenio de 1980. Pareciera que la producción en serie era un símbolo de tiempos modernos, sin embargo hoy en día, dicha producción se está viendo desplazada por la tecnología basada en la informática que esta posibilitando la producción de pequeñas partidas de artículos cada vez más adaptados a los diferentes clientes y con ello poder atender los nichos más selectivos del mercado. Las compañías más perspicaces están pasando de la fabricación de grandes series de productos corrientes a las de series más cortas de productos de mayor valor añadido como aceros especiales y especialidades químicas. Mientras tanto, la constante innovación acorta los ciclos de vida de los productos.

De ahí que, encontramos cambios paralelos en el sector de servicios financieros, que también está diversificando sus líneas de productos y acortando los ciclos de vida de los mismos. Se está dando salida a productos de diferentes nichos de mercado financiero: nuevos tipos de valores, hipotecas, pólizas de seguros, instrumentos crediticios, fondos

mutuos y una interminable serie de permutaciones y combinaciones de éstos. El poder sobre el capital fluye hacia las empresas capaces de una constante innovación y adaptación a las necesidades de los clientes.

Un ejemplo que podríamos retomar, es que hoy en día un coche o una computadora pueden ser fabricados en cuatro países y montado en un quinto, es decir los negocios se han globalizando. A medida que los mercados de capitales crecen y se interrelacionan desde Hong Kong, Tokio, Toronto y París, el dinero circula a más velocidad. Tanto la circulación del dinero y el poder financiero en la sociedad pasa de unas manos a otras a velocidades cada vez mayores.

La introducción de alta tecnología, computadoras y los medios más sofisticados de redes de información electrónica, al igual que robots, hacen la diferencia de los métodos tradicionales de fabricación y la forma en que se producen en la actualidad. Obviamente esto ha ocasionado despidos masivos, en las fábricas, así como más producción con un menor número de trabajadores, y ha sometido a las empresas a una voraz competencia. El hecho de que el empleo fabril acumulado estuviera en 1988 al mismo nivel que en 1968 no significa que los trabajadores despedidos en ese período retornaran a sus antiguos puestos de trabajo. Antes al contrario, al haberse implantado tecnologías más avanzadas, las empresas necesitaron que la masa trabajadora también fuera diferente. Las antiguas fábricas necesitaban trabajadores intercambiables. En contraste con ello, hoy en día las fábricas exigen técnicas diversas y un continuo cambio; eso significa que los

trabajadores son cada vez menos intercambiables, lo cual da la vuelta por completo a todo el problema del desempleo.

En las sociedades de la era de las chimeneas, una inyección de inversiones o de mayor poder adquisitivo de los consumidores estimularía la economía y generaría empleo. Si había un millón de desempleados, el Estado podía crear un millón de empleos y con ello activar la economía. Dado que los trabajos eran intercambiables, o requerían tan poca capacitación que se aprendían en muy poco tiempo, casi cualquier trabajador desempleado podía ocupar cualquier puesto.⁴¹

Hoy en día esto ya no es tan sencillo y ahí se encuentra la razón de que una gran cantidad del desempleo parezca insoluble y de que los tradicionales remedios keynesianos o monetaristas ya no den buen resultado. Para superar la gran depresión, recordemos que John Maynard Keynes propuso el crecimiento del gasto público financiándolo mediante déficit presupuestario para poner dinero en el bolsillo de los consumidores. Una vez que éstos tenían el dinero, compraban cosas. Esto a su vez, haría que los fabricantes ampliaran sus fábricas y con ello contrataran más trabajadores. Por otra parte los monetaristas, propugnaron la manipulación de los tipos de interés u oferta monetaria, para aumentar o disminuir el poder adquisitivo de acuerdo con las necesidades de la economía.⁴²

En una economía globalizada como lo es en nuestros días, el hecho de poner dinero en el bolsillo del consumidor acaso no sirva más que para provocar su salida a ultramar, sin hacer nada en ayuda de la economía interior. Y así el estadounidense que compra un

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado límites del estado*, INAP, México, 1992, pp.64.

televisor o un reproductor de discos compactos está enviando dólares a Japón, Corea, Malasia o cualquier otro país.⁴³

Hoy los científicos se preguntan cómo se comportan los sistemas en una turbulencia, cómo se produce el orden a partir de condiciones caóticas y cómo pasan, a niveles superiores de diversidad, los sistemas en fase de desarrollo. Tales preguntas son muy pertinentes para las empresas públicas y privada así como para la economía. Los libros recientes que se refieren a la gestión pública o privada hablan de la prosperidad en el caos. Los economistas redescubren en el trabajo de Joseph Schumpeter, en el que habló de la destrucción creativa como de algo necesario para el avance. En una tormenta de absorciones, enajenaciones, reorganizaciones, quiebras, nuevas empresas, empresas mixtas y reorganizaciones internas, toda la economía esta adoptando una nueva estructura que se encuentra muy lejos de la antigua forma de producir y generar riqueza. Hoy la rapidez del cambio y la complejidad son los grandes invitados del nuevo panorama mundial.

Captar capital, adquirir materias primas, contratar mano de obra calificada, aplicar tecnologías, hacer publicidad y vender y distribuir el producto, eran consideradas por la empresa privada etapas secuenciales, aisladas la una de las otras.

El nuevo modelo de producción es por completo diferente. Basado en una visión sistemática o integrativa, ve la producción como algo crecientemente simultáneo y sintetizado. Las partes del proceso no son el

⁴³ *Ibidem.*

todo, y no pueden ser aisladas unas de las otras. La información recogida por los vendedores y *marketing* es absorbida por los ingenieros, cuyas innovaciones han de ser comprendidas por el personal financiero, cuya capacidad de captación de capital depende de la satisfacción de los clientes, lo que depende de lo bien programados que estén todos los participantes en el proceso de producción y distribución, lo cual depende mucho del sueldo que se les pague a cada uno de sus participantes y de lo realizado que se sientan sus trabajadores.

Las nuevas tecnologías que han puesto en tela de juicio las economías de producción en serie, están llevando el coste de la diversidad hacia el cero. El conocimiento sustituye así al que fuera alto coste del cambio en el proceso de producción; éste es un sustituto tanto de los recursos como de sus medios de distribución.

Los nuevos conocimientos activan las cosas, nos llevan hacia una economía instantánea, en tiempo real, y sustituyen al gasto de tiempo. Porque, en términos relativos, la revolución informática está reduciendo la necesidad de capital por unidad de producto. Ya que ahora se necesita menos capital para hacer las mismas cosas que exigían más capital en el pasado. Esto significa que un país en vías de desarrollo puede defenderse con el mismo capital mucho mejor que hace veinte años.⁴⁴ La razón es que

⁴⁴ Dicha tesis será sustentada en los capítulos siguientes, ya que en la medida en que se reorganizan las instituciones del estado y exista una profesionalización de sus recursos humanos estas causaran dichos efectos.

las tecnologías basadas en el conocimiento están reduciendo el capital necesario para producir.

Para Michael Milken, quien es uno de los inversionistas más significativos de los Estados Unidos ha resumido lo anterior en que *el capital humano ha sustituido al capital monetario*.⁴⁵ Dado que reduce la necesidad de materias primas, trabajo, tiempo, espacio y capital, el conocimiento pasa a ser el recurso central de la economía avanzada. Y a medida que esto sucede, su valor sube como espuma.

De ahí que se pretende la búsqueda de nuevas formas de organizarse no solamente en el sector privado sino también en el sector público. En el ámbito del sector público existen estados que se encuentran en el período del liderazgo político cuestionando elementos de su propia burocracia y experimentan con sistemas de retribución basados en los méritos y otras innovaciones en el funcionamiento público, mientras otros han vendido empresas del sector público teniendo como bandera la privatización.

La revuelta contra la burocracia, es en realidad, un ataque a la forma de organización de las empresas públicas y privadas, ya que hoy la forma de organización en el sentido estricto weberiano a rebasado las demandas de un nuevo modelo de producción, así como también las demandas que se crean y surgen de la sociedad, que requieren una mayor respuesta a sus necesidades. En la práctica, la administración pública está descubriendo que hay límites estrictos a la forma de organización burocrática actual.

⁴⁵ Citado por Alvin Tofler, op., cit., pp.120

Dichos límites empezaron a evidenciarse en el sector público a medida que los organismos oficiales iban adquiriendo proporciones monstruosas y alcanzaban el punto de imposible retorno.

Los cambios actuales, se presentan a un ritmo más rápido, motivo por el cual las burocracias no tienen la capacidad: primero para aceptar la adversidad y segundo para responderlas. Una compra al alza de yenes en Tokio desencadena unas compras y ventas instantáneas en Zurich o Londres. Una conferencia de prensa televisada desde Teherán produce una réplica inmediatamente en Washington. Una observación hecha a la ligera por un político respecto a los impuestos pone de inmediato a inversores y a contables a reevaluar una operación de mercado. Por lo tanto, cuanto más aprisa cambian las cosas en el mundo exterior, mayor es la tensión e incapacidad de respuesta de la burocracia, haciendo más frecuentes las fricciones y las luchas internas. El supuesto basado en la idea de que las organizaciones son esencialmente máquinas y que funcionan en un entorno ordenado ya no está funcionando, y mucho menos tiene la capacidad de respuesta que se requiere.

Han tenido que llegar estos días para entender que las organizaciones no son piezas mecánicas de máquina alguna, sino que éstas se componen de seres humanos, y que en un entorno turbulento, saturado de cambios de orientación, sorpresas y conmociones competitivas, en donde cada una de ellas debe de especificar lo que necesitan.

Así, se vislumbra una de las relaciones más fundamentales, y a pesar

de ello desdeñada, entre el conocimiento y el poder en la sociedad, el enlace entre la forma como las personas organizan sus conceptos y la forma de cómo organizan sus instituciones.

Dirigir la gran diversidad exigirá al estado de nuevos estilos de liderazgo, ajenos por completo al directivo burócrata. El aumento de nuevas redes de comunicación que hace que la información al interior de las organizaciones públicas fluya de manera lateral y diagonalmente, saltando de arriba y hacia abajo por todos los niveles y desentendiéndose de las categorías, hace que se de un nuevo cambio en la estructura de poder en las mismas. La alternativa a la integración de la información horizontal permite la competencia para coordinar y con ello descentralizar las decisiones, ahorrando con ello tiempo.

Dicho lo anterior en su conjunto explica la razón de que veamos presiones en pro de la descentralización política en todas las naciones con tecnologías avanzadas. A medida que las regiones y las localidades asuman su propio carácter cultural, tecnológico y político, resultará más difícil para los gobiernos gestionar las economías con las herramientas tradicionales de la regulación de un Banco Central, la fiscalidad y los controles financieros, así como el alza de los tipos de interés, o su baja, o el establecimiento de una nueva tarifa impositiva producirá consecuencias radicalmente diferentes en distintas partes del mismo país.

La asimilación era el ideal de la sociedad industrial, como correspondía a su necesidad de una masa laboral homogénea. La diversidad

es el nuevo ideal, como corresponde a la heterogeneidad del nuevo sistema de creación de riqueza. En una atmósfera de hostilidad, es posible que los gobiernos deban complacer a determinados grupos que insisten en conservar su identidad cultural, en un abanico bastante amplio, esto significa que los gobiernos necesitarán herramientas tanto jurídicas, administrativas y sociales de las que ahora carecen, y que son necesarias reforzar, reorganizar y consultar.

Después de los procesos de ajuste que mundialmente se han aplicado en la economía y en la vida del estado, todo indica que los tiempos del repunte estatal empiezan asomar otra vez. Pero no se trata de un repunte protagónico, improductivo y costoso, sino en razón de las nuevas condiciones emergentes con la transformación de la economía mundial y el avance tecnológico, al cual ya hicimos referencia.

Hoy el estado al igual que el mercado son objeto de una revisión fundamental para que la sociedad acceda a otras etapas de bienestar y desarrollo. Hoy el estado no realiza todo, sino aquello que es estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales. Hemos señalado que el estado vive en una realidad donde prevalecen economías abiertas, intercambios en gran escala y una innovación sin precedente.

La transformación del estado ha sido un largo y duro proceso lo cual ha implicado emprender ajustes estructurales de fondo. A consecuencia de ello, se han modificado niveles y formas de vida que, en diferentes etapas, reacomodan las relaciones de poder entre la sociedad, el estado y el

mercado.

Durante toda su evolución, el estado moderno ha asumido funciones y responsabilidades que son devueltas posteriormente a la sociedad, lo que puede estar caracterizando un proceso cíclico de evolución de la civilización, donde el estado tiene un papel catalizador en la búsqueda de la prosperidad económica y de la justicia social, constantemente asumiendo y regresando funciones a la sociedad.⁴⁶

Es sabido que el estado es una institución formada para asegurar en favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida. El estado es un instrumento indispensable y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de potestad e *imperium* que se explican por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo.

Cuando el estado ejerce su poder con mesura y sapiencia, se evitan los riesgos de un quebrantamiento del orden instituido y a su alejamiento de la sociedad. Por otra parte cuando el estado obra con apego a su razón de ser, se erige en una organización apegada a valores institucionales que legitiman su desenvolvimiento en la sociedad como en el mercado.⁴⁷

Lo estatal pertenece al ser del estado. No es equivalente a estatismo o burocratismo. Estos son anomalías, disfunciones y patologías que dañan su esencia y provocan mediante prácticas costumbres y procesos, que la vida pública sea dañada por lo oneroso de sus costos, por su improductividad y porque son contrarios a los beneficios públicos.

⁴⁶ Pimienta, Carlos César, *Novos modelos de gestao descentralizada e de parcerias para as administracoes estaduais* en Revista de Administracao Pública (RAP Fundacao Getúlio Vargas) no. 3. vol. 29, julio-septiembre, 1995, pp. 24.

Lo estatal en una acepción sana y necesaria, es un medio para vigorizar la vida pública de la economía,⁴⁸ así como la búsqueda de bienestar social. Lo estatal sólo corresponde al estado. Esto no es obiedad, sino un factor central en lo que bien puede llamarse la revalorización del estado, es decir, de la organización que la sociedad necesita para desarrollarse con medios de gobierno revitalizados y con una administración pública consistente y eficaz.

Hay conciencia de que el estado con sus capacidades y realizaciones es vital para la vida en sociedad. Hay tareas públicas que no pueden quedar plenamente en manos del mercado y funciones políticas que tampoco pueden transferirse al ámbito de los privados⁴⁹. Las cuestiones públicas adquieren una dimensión mundial que compromete el destino común de la humanidad.

Las cuestiones públicas son parte esencial de la preocupación de los estados para acceder a otras etapas de creatividad y desarrollo. Ejemplo de ello es la protección del medio ambiente, de ecosistemas y de los recursos no renovables. Igualmente evitar deforestación y la destrucción de la capa de ozono no es tarea sectorial, continental ni regional, sino conjunta y universal.⁵⁰

⁴⁷ Uvalle, Berrones Ricardo, *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997, pp. 43.

⁴⁸ Ha decir de Ha-Joon Chang "la solución de problemas a cargo del estado no debe verse únicamente como el cuidado de la dimensión social o humana... Afirmamos que la solución de problemas en lo económico también es función del estado". Ha-Joon Chang, *El papel del estado en la economía*. Planeta Mexicana, México, 1996, pp.80.

⁴⁹ Uvalle, Berrones Ricardo, *op. cit.*

⁵⁰ *Íbidem*.

En este sentido, el estado debe asumir compromisos donde la convivencia de los individuos tiene que protegerse más allá de los criterios del mercado. Lo es tal por tanto, es necesario en términos de utilidad social y política y puede ya impugnarse *per se*, sino revalorarse en sentido positivo, transformador y creador.

Socialización del riesgo entre el estado y el mercado

Uno de los puntos de mayor debate a raíz del declive del estatismo omnipresente es, sin duda, la relación entre el estado y el mercado. En otros tiempos se consideraba que la relación entre uno y otro era difusa, errática y accidentada y casi de mal necesario por parte del estado. Las discusiones más ortodoxas trataban con pinzas los límites que les corresponden.

Ahora y después de la crisis más aguda de la sociedad moderna, manifiesta desde los años setenta y que se intensifica en los ochenta, la cosmovisión de los mercados y del estado es otra. En efecto, considerados como tipos de organización que cumplen roles distintos y como instituciones con una misión en la sociedad. Es a partir de los principios de la sociedad moderna dados en lo fundamental por las libertades civiles y públicas y por la tabla de valores de los derechos del hombre y el ciudadano, que el mercado y el estado configuran un sistema de capacidades y respuestas institucionales inscritas en la etapa posindustrial, la cual corresponde al mundo contemporáneo.

Como instituciones creadas en favor de la sociedad moderna,

responden a un sistema cultural donde la competencia, el cálculo, la racionalidad y las preferencias son la base de su funcionamiento. En el caso del mercado, no es factible concebirlo únicamente como un sitio para llevar a cabo intercambios de bienes y servicios. Por el contrario, es una institución sujeta a objetivos, valores, reglas y normas para evitar el juego salvaje de las transacciones económicas.

En este sentido, el mercado es una institución necesaria para asegurar la vida en asociación. Es necesario, porque los individuos y grupos tienen la posibilidad de satisfacer sus deseos, necesidades y preferencias. La gran opción de la vida moderna es la posibilidad para encontrar alternativas de realización individual y colectiva y el mercado es una opción para conseguirlo.

Respecto al estado, su relación con el mercado se ha replanteado puntualizado a la luz de otras realidades. No hay duda de regular el mercado por parte de la autoridad estatal. El estado debe apoyar y vigilar lo que es y lo que se hace en el mercado. La idea de un estado pasivo, neutral, externo y mal llamado de *policía* es inexacta.⁵¹

El estado es un creador de condiciones para garantizar la eficiencia del mercado. Es el responsable de dar certidumbre al modo en que los individuos han decidido atender sus necesidades. El estado es la organización encargada de generar las reglas y normas que dan cuerpo al mercado como una institución social. Sin el estado el mercado sería un

⁵¹ *Ibidem.*

mero lugar de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos.

Por eso, la intensidad o retracción económica incide directamente en los rendimientos del mercado. El mercado no es una entelequia regida por la *mano invisible*. Es, ante todo, un sistema de relaciones de intercambio que promueven los agentes privados, el mismo estado y las organizaciones sociales.

Con relación al mercado el estado no puede estructuralmente dejar de regularlo ni mantenerse a una distancia que sea equivalente a una posible abstención. El estado es parte del mercado y no puede, por tanto, desvincularse del mismo. Lo importante para el estado es que su actividad económica estratégica y de efecto multiplicador para que los privados y las organizaciones públicas no sean suplantados sino apoyados y estimulados para producir la riqueza material.⁵²

Toca al estado promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, cuidando que sus organismos administrativos sean un medio del progreso individual y del bienestar social.

El estado no puede ni debe renunciar a su compromiso de diseñar y ejecutar políticas de bienestar social. Esto debe realizarlo no con más burocracia o estructuras administrativas, sino mediante organismos que justifiquen su legitimidad social y que acrediten su capacidad para

⁵² *Íbidem.*

distribuir beneficios tangibles.

Si hoy la tecnología permite la adaptación de los productos a las necesidades o apetencias de compradores, si los mercados se están atomizando en nichos, si los medios de comunicación no dejan de multiplicarse y de informar a unas audiencias continuamente decrecientes, si las organizaciones que están surgiendo de la sociedad demandan al gobierno soluciones a problemas específicos, e incluso la estructura y la cultura familiares están evolucionando hacia una creciente heterogeneidad. ¿Por qué todavía deben hoy los políticos presumir la existencia de masas homogéneas?.

Pocas son las personas que parecen haber caído en la cuenta de que si cambiamos la estructura de las empresas y dejamos intacta la del gobierno, crearemos un espacio vacío, con el consiguiente desencaje organizativo, que perjudicaría a ambas estructuras. Una economía avanzada como la que hemos descrito requiere una constante interacción entre mercado y estado. De ahí que la propuesta sería desarrollar un paradigma en donde se pueda combinar estado y mercado aprovechando las ventajas que cada uno ofrece.

En las economías avanzadas, gobiernos tan diferentes como el republicano Ronald Reagan y el socialista Francois Mitterrand empezaron a despojar de actividades o de funciones a sus respectivos aparatos gubernamentales. Y han sido emulados por Carlos Salinas de Gortari en México, Saddam Hussein en Irak, y docenas de líderes lo han hecho en

otras partes del mundo, pero lo que es más importante, por los reformistas de toda Europa Oriental, los cuales empezaron a solicitar que se privatizaran empresas públicas o que sus tareas se subcontrataran para que las hicieran terceros. La privatización es una palabra que se ha convertido en un cliché en el plano mundial.

Lo cual significa, que la privatización no es la panacea que los puristas del libre mercado pretenden. Porque, con frecuencia, arrastra su propia y larga lista de inconvenientes consigo. Sin embargo, en una época en la que todos los gobiernos se enfrentan a un entorno mundial caleidoscópico y sorprendente, la privatización ayuda a los gobiernos a centrarse en las prioridades, en lugar de disipar los recursos de los contribuyentes en una barahúnda de actividades secundarias que sólo les sirven para distraerlos de sus auténticos intereses sociales. Pero a nuestro parecer lo más significativo de la privatización es que acorta los tiempos de respuesta por parte del gobierno: tanto de las actividades enajenadas como de las conservadas. Y todo ello sirve para volver a *sincronizar* al gobierno con el rápido ritmo vital de nuestros días.

Resulta evidente también que muchos gobiernos están reconsiderando sus decisiones de hacer o comprar, y se preguntan si realmente deben seguir gestionando laboratorios y lavanderías y miles de otras tareas que podrían pasarse a contratistas externos. Los gobiernos se están moviendo hacia el principio de que su tarea es asegurar la existencia de servicios, pero no la prestación de ellos. No obstante, se ha puesto en

marcha una profunda reconceptualización de la reestructuración de los gobiernos, en formas que de una forma u otra han sido paralelas con los cambios introducidos por las organizaciones del mundo económico o privado.

Existe un creciente reconocimiento de que los factores institucionales, estructurales y de organización afectan la calidad de respuesta y ajuste del sistema de provisión de servicios sociales e influyen sobre la eficiencia de tales servicios.

El mejoramiento de la eficiencia, y en consecuencia el desempeño de los sistemas de provisión de servicios sociales, es importante para movilizar y mantener el respaldo público por parte de los contribuyentes y los votantes. Cuando los recursos se gastan en forma inadecuada, o el desempeño no es satisfactorio, dicho respaldo se debilita. Incluso en aquellos países que en la actualidad gastan poco, el mejoramiento de la eficiencia no sólo aumentará la eficiencia de los limitados recursos que se destinan a estos servicios, sino que también puede construir una base para expandir en forma efectiva la acción pública en el futuro.⁵³

La provisión directa de los servicios estará cada vez más en manos de unidades u organismos autónomos y responsables que mantienen altas reglas profesionales para su administración junto con autoridad para contratar y remunerar a su personal en forma más flexible, y en los cuales

⁵³ Banco Interamericano de Desarrollo. *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Fondo de Cultura Económico, Chile, 1997, pp. 4.

la distinción entre propiedad pública y privada se vuelve cada vez menos importante.

En general, los contrastes entre los diversos países demuestran que el mayor progreso probablemente provenga del aumento de la eficiencia en lugar de un incremento en el gasto. Podrían obtenerse enormes beneficios si la región utilizara en forma más adecuada los recursos que ahora destina a los servicios públicos. Los fracasos en la prestación de servicios sociales se deben principalmente a las ineficiencias de los propios sistemas.

En consecuencia, los servicios sociales son demasiado importantes para fracasar, pero en la actualidad son demasiado ineficiente para ser exitosos, y el principal instrumento de política disponible para mejorar la eficiencia es el cambio en la forma en que se organizan los servicios que el estado brinda a la ciudadanía.

La variación en la eficiencia constituye en sí misma una consecuencia de numerosos factores vinculados a la organización de los sistemas, entre ellos la forma en que los recursos se asignan a la combinación más efectiva de insumos o a las intervenciones más costo-efectivas, que el personal esté adecuadamente motivado o se asigne prioridad a la innovación y a la adopción de técnicas más eficaces.⁵⁴

⁵⁴ *Íbidem.*

Democracia y manejo de la función pública

El ascenso de los movimientos democráticos en la década de los años 80 también se ha caracterizado por la llegada de la tercera ola democrática en el mundo.

Efectivamente, en América Latina se vivió un proceso de desmilitarización muchas veces acompañado por el ascenso de regímenes democráticos. Es la hora de la democracia. Los movimientos pro-democráticos tuvieron un notable impacto en las gestiones públicas de América Latina. Los funcionarios públicos aprendieron que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía está altamente condicionada a su fracaso.

Este hecho dificultó la formulación de las políticas públicas; puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales; lo que se logra sólo a través de estructuras *ad hoc*, perfectamente flexibles, adaptables y con un alto dinamismo participativo: en otras palabras, lo que se requiere es innovación.

En el caso de México, también los procesos de democratización, han puesto de manifiesto una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. Con la participación ciudadana, la función pública ha adquirido un carácter más plural, abierto y dinámico, al menos en el sentido electoral; sin embargo, para la propia funcionalidad de la gestión pública se requiere de un proceso de democratización más allá del sufragio. El perfil

de la administración pública necesariamente ha provocado una redefinición de su estructura en cuanto a su funcionamiento, con el objeto de hacer frente a los retos que ya mencionamos.⁵⁵

Los gobiernos no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social; tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. No obstante cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio: es esencial que el estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Esta tarea del estado, de hacer que ocurran las transformaciones sociales, es la que debería constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del estado.⁵⁶ Por el momento, no hay ningún modelo universal óptimo para el estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Ciertamente que todos los estados modernos cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica; no obstante, los estados cumplen diversas tareas

⁵⁵ El problema de la construcción de la democracia en un país como en México, en realidad supone dos problemas: el del diseño de nuevas reglas, procedimientos e instituciones que funcionen de acuerdo con los principios mínimos de cualquier ordenamiento institucional democrático, y el de la destitución autoritaria; es decir, el problema de superar las inercias autoritarias del sistema. Si bien se trata de dos caras de una misma moneda, todo hace indicar que el primer aspecto dificulta mayormente nuestro tránsito a la democracia, ya que la administración pública mexicana aún se encuentra muy lejos de haberse modernizado para los cambios venideros.

⁵⁶ Ayala Espino José, *op. cit.*, p. 27-46.

que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas.

Estas tareas transformadoras de los gobiernos, dirigidas a conseguir lograr grandes adelantos que van desde el estancamiento hasta un rápido ascenso, mientras se enfrentan a un fracaso singular, se alejan mucho de lo que usualmente preocupa a las teologías y a los esfuerzos tradicionales internacionales de reinventar el gobierno⁵⁷ en Europa y Estados Unidos.

Los requerimientos de grandes adelantos en México, como en América Latina, difieren radicalmente de los esfuerzos para conseguir la eficiencia, la efectividad y la reducción del gasto público. Para ello es necesario que las medidas que se adopten se aparten de las rutas usuales de la reforma administrativa. Igualmente son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos, pasados y presentes, observado en la región para modernizar el estado.

Pensamos que estas medidas no son las únicas ya que debe promulgarse y obligarse a los políticos y servidores públicos que cumplan con un código de ética muy estricto; pero a la vez estos deben contar al mismo tiempo con buenos sueldos y prestaciones para con ello compensarlos adecuadamente. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y sus acusaciones tendrán que resolverse ante instancias jurídicas, con duras penas para aquellos que, en altos cargos, resultaran culpables de corrupción.

⁵⁷ Osborne, David & Ted Gaebler, *Reinventing Government*, New York, Plume Penguin, 1992.

Para eso es necesario tener una visión de largo plazo; los estudios que se han efectuado, y que están disponibles, sobre la administración del tiempo de los jefes de estado, indican que la mayoría de ellos gastan mucha energía y parte de su precioso tiempo en microasuntos, que en un momento dado pueden ser muy importantes pero seguramente no tendrán ninguna repercusión en el futuro. Esto también se aplica a los principales ministros y funcionarios de alto rango.

Como no consideramos al estado como un organismo cuya gobernabilidad necesita ampliarse para que actúe más efectiva y eficientemente en beneficio de la sociedad, sabemos que los problemas de gobernabilidad no ocurren por *exceso de democracia* o por el peso excesivo de las demandas sociales: más bien por la falta de una administración pública eficiente y eficaz que necesita ponerse a tono con la sociedad, pero no cómo una moda o una ideología, sino como una demanda que hoy es una realidad.

La rápida transformación de la sociedad requiere una intervención selectiva entre los principales *impulsores* del futuro, según el enfoque propuesto por Albert Hirschman, aunque en algunas medidas para reducir los efectos *antagónicos*.⁵⁸ Para lograr la transformación acelerada es necesario añadir, adicionalmente a las grandes estrategias ya mencionadas, un alto grado de capacidad de seguimiento para identificar los principales cuellos de botella que necesariamente deben removerse.

⁵⁸ *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, New York, Viking, 1986, p.139.

Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas, los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas

Cuando hablamos de gestión no sólo nos referimos a la pública, dado que el crecimiento de todas las actividades administrativas (públicas, semipúblicas y privadas) sobrecarga de manera extraordinaria los recursos financieros y humanos, que ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. Debemos adaptarnos a las nuevas circunstancias, donde la influencia no sólo es al interior de las organizaciones sino que su entorno también influye en ellas.

De forma similar, las mentes centrales de los gobiernos, en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulatorias y de provisión de servicios, por lo que queda poco espacio para el pensamiento y la acción estratégicos. Es indispensable reducir esas sobrecargas transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor en otro sitio, y así pasando por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente, y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la administración pública sino también a la industria y a las relaciones de poder, por ello podemos decir

que ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que podríamos llamar una nueva cultura de gestión pública.

Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no corresponde ya a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para aplicarlo a la complejidad del mundo moderno.

Hasta este momento hemos tocado dos puntos medulares de nuestro objetivo de estudio y reflexión: por una parte el papel del estado dentro de un contexto de complejidad; y por el otro a la administración pública de cuyos principales elementos hablaremos en nuestro análisis: de la burocracia y de la gerencia pública.

5. La administración burocrática clásica

La administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, se implantó en los principales países europeos a finales del siglo pasado y en los Estados Unidos a principio de este. Max Weber la describió basándose en el principio del mérito profesional.⁵⁹

La administración pública burocrática se adoptó para sustituir a la administración patrimonialista, que define las monarquías absolutas y en la que el patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de

⁵⁹ Weber Marx, *op. cit.*, pp. 173-178.

administración el estado se entendía como propiedad del rey: el nepotismo y la creación de empleos, lo mismo que la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias, surgidas en el siglo XIX.

Para el capitalismo es esencial la clara separación entre el estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil se distingue del estado al mismo tiempo que lo controla. Fue necesario entonces desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de la clara diferencia entre lo público y lo privado, sino también de la separación entre el político y el administrador público; de esta forma surge la administración burocrática moderna: racional-legal.⁶⁰

Bajo este paradigma pretenderemos basarnos para presentar la gerencia pública y la necesidad de una nueva cultura para la gestión pública de nuestro país, dado que este esquema ya no funciona eficientemente.

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no alcanzan a dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después de que la burocracia se vio en la necesidad de establecer cada vez más reglas, *para controlar la complejidad*, el respeto por ellas mismas ha declinado y el sistema generado confusión e irresponsabilidad.⁶¹

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ Blais, Andre & Dion, Stephane, comps, *The Budget-Maximizing Bureaucrat: The Empirical Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, p. 32.

En lugar del ciclo producción en masa consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, gradualmente nos dirigimos a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios con una innovación cada vez mayor, sólo que ésta es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, antes es necesario establecer nuevas formas de relaciones humanas, no burocráticas, pues nunca podrá dirigirse por órdenes.

Para conseguir la innovación con cierta rapidez, es preciso no sólo tener ideas brillantes y nuevos conceptos, sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, por los cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, siempre sobre la base de la reciprocidad.⁶² La fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático, paraliza las comunicaciones y por ende restringe la innovación; es más, para que los servicios sean innovadores y eficientes, tienen que depender de una comprensión cabal de los clientes potenciales y reales que es la sociedad lo que implica saber escuchar de veras, algo que a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia.

Este hecho no era grave mientras prevalecía un estado pequeño, ya que su única función era garantizar la propiedad y los contratos; en el estado liberal, sólo eran necesarios cuatro ministerios: es el de Justicia, responsable de la policía; el de defensa, incluyendo al ejército y a la marina; el de hacienda y el de relaciones exteriores. En ese tipo de estado el

⁶² Blau, Peter M. & Meyer Marshall W., *op. cit.* p. 34

servicio público más importante era el de administrar la justicia, que el poder judicial realizaba: el problema de eficiencia no era, en realidad, esencial.

A partir de que el estado se transformó en el gran estado social y económico del siglo XX, asumiendo un número creciente de servicios sociales como la educación, la salud, la cultura, la previsión y asistencia social, y la investigación científica y de papeles económicos como la regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, y el suministro de servicios públicos y de infraestructura, desde entonces el problema de la eficiencia se volvió esencial.

Por otro lado, la expansión del estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad sino también a las estrategias de crecimiento de la propia burocracia. Una administración pública gerencial fue, por lo tanto, necesaria no sólo para los problemas de crecimiento y diferencias de estructuras y complejidad es cada vez mayores, sino también por la legitimación de la burocracia frente a las demandas de la ciudadanía.

6. ¿Cómo enfrentar la complejidad en el sector público?

Después de la segunda guerra mundial hay una reafirmación de los valores burocráticos, aunque al mismo tiempo la influencia de la administración de empresas empieza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas

de descentralización y flexibilización administrativa ganan terreno en todos los gobiernos; en cambio la reforma de la administración pública sólo cobrará fuerza a partir de los años 70, cuando surge la crisis del estado, que se continuará también hasta su burocracia. Como consecuencia, en 1980 se inicia una gran revolución en la administración pública de los países centrales: dirigida hacia una administración pública gerencial.

Los países en los que esa revolución se acentuó más, fueron el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia;⁶³ en los Estados Unidos ocurrió sólo en el ámbito de los municipios y condados. Revolución que el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventando el gobierno*⁶⁴, describe de forma muy expresiva. La administración pública gerencial está surgiendo, inspirada en los avances de la administración de empresas.

Por todo ello la administración pública no sólo participa de este paradigma, sino que queda profundamente afectada por él. Después de todo sus operaciones básicas son de servicios que han de ser prestados a una sociedad de servicios.

En el periodo actual esas dificultades se añan la imposibilidad de disociar las dos principales tendencias de nuestro tiempo: la complejidad de actividades y la libertad del agente individual. Ambas tendencias operan juntas y pueden parecer complementarias, pero en cuanto al gobierno y a la gestión se refieren, funcionan en abierta oposición; no obstante si

⁶³ OCDE, *Measuring Public Employment* OCDE Countries sources, Methods and Results, Paris, 1997.

⁶⁴ Osborne, David & Ted Gaebler, *op. cit.*

estudiamos al gobierno y su gestión observamos que también son difíciles de conciliar, por lo menos mientras sigamos siendo prisioneros del paradigma burocrático.

El problema básico de la transición es, en consecuencia, cómo sobreponerse a la contradicción entre las necesidades crecientes para dominar su complejidad y declinar de los medios con que se consiguen. Acerca de su papel, la respuesta es muy sencilla: desregular, dar más poder de decisión a los verdaderos operadores y dejar que asuman responsabilidades, esto es, que cooperen en la solución de sus conflictos. No obstante, las personas involucradas podrían exigir su libertad pero rechazar la responsabilidad, ya que no saben cooperar ni tampoco enfrentar conflictos.

Más que la voluntad y la buena pluma, se necesita una nueva cultura de la gestión pública. Por esta razón, para progresar necesitamos construir una cultura de gestión pública, cuya primera característica debe ser la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar; la cooperación es una de las claves del éxito de esta nueva gestión pública, por lo que a su vez por el mando y dirección de gerentes públicos que habrán de adaptarse a estas nuevas condiciones de gestión.

La transición es un proceso prolongado y doloroso pues lo que debe cambiar no sólo son las técnicas, que bien podrán definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, sobre todo un conjunto de complejas relaciones de poder. Es más fácil obtener logros en la gestión

privada porque allí se tiene una percepción mucho más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a los resultados, que en la propia gestión pública. Por eso es de suma importancia hablar y hacer énfasis en una nueva cultura de gestión dentro de la administración pública.⁶⁵

La legitimación del estado y de la administración pública

Hemos descrito y recalcado la necesidad de por qué la relación estado-sociedad debe ser parte fundamental del nuevo perfil del estado moderno: porque se ha perdido su razón de ser.

Ciertamente se trata de una crisis de la relación estado-sociedad, por lo que precisamente el aparato de la administración pública es el puente responsable de esa dicha relación. Eso explica la evolución hacia el criterio legitimador del ente estatal, dado que es la propia acción estatal la que se cuestiona; en otras palabras es la administración pública.

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad permitió el cuestionamiento del estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna y sus intereses propios, a la vez que se desvincula de la sociedad, es el que sometió a una crisis de legitimidad al estado.

⁶⁵ Lynn, Laurence E., *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham NJ, Chatham House, 1996, p. 12.

Como ya lo planteaba Solfee,⁶⁶ el estado contemporáneo se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación y su racionalidad para percibir las demandas sociales, para procesarlas y para actuar hoy por hoy es fuertemente cuestionada por amplios grupos del cuerpo social.

Laufer sugiere la refiguración de un nuevo sistema de legitimidad desde la legitimación del estado vendría dada ya no por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir, por la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y los usuarios de los servicios. La empresa pública, aun cuando Laufer no lo plantea, se podría pensar que entra en un proceso de cuestionamiento prácticamente desbastador, dado que el sustento legitimador de su existencia es la capacidad del estado para buscar fines lícitos en bien del interés público. Justo esta imagen simbólica es la que se derrumba ante una realidad de omnipotencia en casos no justificados.⁶⁷

Legitimidad y buen gobierno

En la lógica organizacional, la legitimidad y el buen gobierno tienen sus raíces en los trabajos del sociólogo alemán Max Weber, aunque su extensión va más allá de la mera expresión metodológica weberiana; es decir, el medio ambiente y su relación con la organización son el puente

⁶⁶ Ver Wolfe A., *Los límites de la legitimidad. contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1990.

⁶⁷ Respecto al crecimiento del sector paraestatal, para casos de diversos países: véase, Ruiz Dueñas, J. *Empresa pública, elementos para un examen comparado*, México, FCE, 1988; para el caso mexicano: Villareal, R. *Mitos y realidades de la empresa pública*, México, Diana, 1988.

con el que la legitimidad se sustenta, aunque, tampoco se limita a las teorías de la democracia y el voto, si no más bien al accionar cotidiano que la organización pública hace frente a su sociedad.

El simple hecho de que un gobierno sea democrático tiene a priori mayor legitimidad aun sin conocer su capacidad gestora. Cabe señalar que la complejidad en el interior de la organización únicamente se localiza entre los funcionarios, coordinadores y operativos. En la década de los noventa se ha desarrollado el denominado concepto de buena gobernabilidad, ampliamente ligado a la actividad que efectúan los funcionarios.

La responsabilidad⁶⁸ del funcionario público en cuanto al uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos del estado. La responsabilidad también comprende reformas en la administración pública, donde el factor humano se convierte en el centro del análisis mismo.

La responsabilidad de la gestión pública está estrechamente ligada a los procesos de democratización que emanan de la gente y lo ejercen mediante el funcionario. En este sentido la responsabilidad en el servicio público va más allá del mero uso de recursos financieros: abarca también su eficaz distribución para las demandas del electorado.⁶⁹

⁶⁸ Cabe destacar que el término en inglés es *Accountability*, y abarca ámbitos más amplios de la propia responsabilidad.

⁶⁹ Para mayor profundidad en cuanto al concepto de responsabilidad, véase el artículo de Coyle, Carmel, *Public Administration and the Theory of Accountability*, in *Administration*, vol. 35, núm. 2, Dublin, Ireland, 1987, pp. 107-117.

La gestión pública abarca tres problemáticas:⁷⁰ la institucional, la organizacional y la de procesos de acción. La primera se localiza dentro del sistema administrativo y comprende dos vertientes: el normativo y el positivo. En el normativo hablando del derecho administrativo, mientras que en el positivo nos referimos a la ciencia administrativa: el deber ser y el ser, respectivamente.

Respecto a la problemática de la organización, en el ámbito normativo se encuentra la gestión y en el positivo la sociología de las organizaciones. Con un elevado interés en los últimos tiempos entre los estudiosos de la administración pública, ya que las formas intrínsecas de organización dentro de las unidades administrativas han logrado un proceso administrativo paralelo al de la administración pública. Es decir, la sociología de la organización va más allá de la perspectiva institucional; algunos autores, incluso han logrado desarrollar teorías como la de la antropología organizacional.

Sistema administrativo y procesos de acción

En cuanto a los procesos de acción nos encontramos ante dos perspectivas: las ciencias y el análisis de las políticas públicas. En otras palabras dentro del proceso y del sistema administrativo, el uso de las políticas públicas se localiza en los procesos de acción organizacionales. Esta situación ha modificado indudablemente el perfil y el funcionamiento de la

⁷⁰ Nioche, Jean Pierre, *op. cit.*, pp. 34-39.

administración pública, por lo que el cambio y la innovación de las organizaciones significan toda una amalgama de posibilidades.⁷¹

Es muy importante señalar que el uso de las políticas públicas requiere de toda una serie de elementos de análisis que van desde su gestación hasta el impacto que pudieran tener, pasando por las entidades de decisión tanto institucionales como informales (relaciones políticas), lo mismo que el sistema administrativo donde se desenvuelve el sistema político.

Nioche señala que dentro de estos elementos de análisis de las políticas públicas destacan la evaluación de esas políticas, la investigación de la productividad en la propia administración pública y la desregulación necesaria para utilizar nuevos métodos en las ciencias sociales; punto en donde se encuentra la encrucijada de estado mínimo pero altamente funcional.⁷²

La desregulación o desreglamentación de la función pública

La desregulación o desreglamentación comprende la capacidad de respuesta funcional tanto en el proceso administrativo como en la flexibilidad de las categorías organizacionales y en el uso adecuado de los recursos técnicos-administrativos necesarios. Al hablar de flexibilidad forzosamente se habla de una pugna entre la racionalidad de los procesos burocráticos y la flexibilidad en la innovación; es decir, nos encontramos ante la crítica de las teorías organizacionales que consideraban racional el

⁷¹ Lynn, Laurence E, *op. cit.*

⁷² *Ibidem*

uso de los sistemas administrativos. Ambos, racionalidad e irracionalidad, aunque opuestos, son complementarios en las teorías actuales de la organización; tal vez el ejemplo más ilustrativo sea la teoría del caos. No hay que olvidar que el proceso administrativo es por definición cambiante.⁷³

Ese cambio puede definirse por la adecuación de nuevos esquemas administrativos o por el reconocimiento de que las actuales estructuras administrativas son inoperantes.

Origen del cambio. En este punto es preciso reconocer con claridad la causa que provoca un desajuste en la actividad pública; para ello se sugieren siete criterios de análisis.⁷⁴

- El primero es el del realismo, que comprende una clara identificación del origen del cambio.
- El segundo es la selectividad, que hace énfasis en la selección y depuración del origen del cambio.
- El tercero es el énfasis en los resultados (eventuales), que permite identificar las tendencias de la gestión pública (aunque no su origen), así como la necesidad de incluir en ellas mayor pragmatismo.

⁷³ Hood, Christopher, *Emerging Issues in Public Administration*, Public Administration, vol. 1, núm. 73, Spring, 1995, pp. 165-183.

⁷⁴ Los criterios de análisis los desarrolla Laherra, Eugenio, en *Nuevas orientaciones para la gestión pública*, Revista de la Cepal, núm. 52, abril, Santiago de Chile, 1994, pp. 37-47.

- El cuarto criterio se refiere al reconocimiento de la heterogeneidad. La diversidad es punto de partida imprescindible para la identificación del cambio, que se acentúa con la llamada globalización de la economía.
- El quinto es el de la autonomía y descentralización con responsabilidad. Aquí, se reconoce que el cambio no sólo tiene su origen en la propia gestión pública sino también dentro de las esferas sociales, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se encuentre inmerso.
- El sexto es el de la flexibilidad, donde no sólo se requiere ser flexible en los procesos administrativos, sino en la identificación y reconocimiento del cambio.
- El último criterio es el de la transparencia. Con él posible incrementar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, tal y como lo señala Cabrero.

La flexibilidad tiene una connotación especial en la administración pública mexicana, puesto que una de las características de la administración pública mexicana es la rigidez en sus procesos.⁷⁵

Quizá uno de los ejemplos que mayormente ilustran la necesidad de canalizar el cambio en la nueva gestión pública es la participación ciudadana. Las comunidades han comenzado a demandar una mayor responsabilidad de los funcionarios para el accionar público. En este punto

⁷⁵ Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, pp. 22-25.

es necesario determinar la forma como se debe abordar la relación gobierno- sociedad. Es decir, bajo qué parámetros debe estudiarse dentro el proceso de canalización del cambio. Uno de los modelos más usados ha sido el de la interdisciplinariedad.⁷⁶

Este concepto ha permitido que la administración pública se vea como una disciplina integral, no exclusiva ni definitiva, aunque no sea del todo comprehensivo. Por su definición, la propia disciplina reconoce la necesidad del cambio; la forma como se canaliza precisamente requiere de la interdisciplinariedad. Los círculos académicos han identificado esta situación, aunque entre los funcionarios aún se rigen por criterios más rígidos y estructurados.

7. La instrumentación del cambio y la innovación en el desempeño de la gerencia en el sector público

Para la instrumentación del cambio es preciso formalizar las políticas públicas en cuanto a sus iniciativas se refiere. No hay que olvidar que el cambio tiene mucho de iniciativa. Para enfrentar la instrumentación se requiere que el proceso de toma de decisiones se oriente bajo criterios eficientistas, junto con la coordinación y la estrategia de la propia misión organizacional. Las decisiones, al orientarse bajo un criterio de eficiencia, tienen que ser cuantificadas bajo la identificación de objetivos precisos.⁷⁷

⁷⁶ Mainzer, Lewies, *Public Administration in Search of a Theory: The interdisciplinary Delusion*, in *Administration and Society*, vol. 26, núm. 3, november, USA, 1994, pp. 359-354.

⁷⁷ Lynn, Laurence E, *op., cit.*

En el proceso *ex-post* de la instrumentación del cambio se necesita un proceso de consulta rutinario con relación a la calidad de la gestión pública; es decir, el aparato público debe operar e instrumentar el cambio con el pleno equilibrio y reconocimiento de las demandas sociales.

*La innovación comprende aspectos tales como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas como en el ámbito horizontal y vertical.*⁷⁸

Por lo tanto la coordinación permite mejorar la jerarquización de la gestión pública.

En el proceso de la innovación se requiere el mejoramiento en la gestión de los recursos humanos; para ello contamos con tres líneas de acción: capacitación, remuneración y relaciones laborales; para la primera las técnicas gerenciales permiten innovar el perfil de la actividad pública, lo mismo que fortalecer sus cuadros estratégicos, coordinadores y operativos.

De las características mínimas de innovación es importante reconocer que:

*La innovación es un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública; es decir, el desarrollo es el fin que se debe alcanzar en las innovaciones administrativas.*⁷⁹

⁷⁸ Hood, Christopher, *A Public management for all Season*, in *Public Administration*, vol. 69, núm. 1 Spring 1991, p. 20.

⁷⁹ Ospina Bozzi, Sonia, *Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública*, en *Gestión y política pública*, vol. II, núm. 1, enero-junio, Cide, México, 1993.

Por qué es necesario la innovación de la gestión pública :

- Por el reconocimiento que tiene la administración pública ante los nuevos retos.
- La importancia de la internacionalización de la economía, la cual ha propiciado una reestructuración de los estados.
- Los análisis que ha desarrollado la teoría de la organización para explicar las formas de gestión pública existentes.
- La necesidad de identificar las características mínimas necesarias para generar el cambio en la gestión pública. Con ello, se hace énfasis en los cambios internos y externos.

El estado de derecho como instrumento de desarrollo y marco contextual de la gerencia pública

En forma directa el derecho produce el orden, la seguridad y la equidad jurídicas, finalidades que no valen por sí mismas pues adquieren sentido en función de los valores superiores, generalmente aceptados por la sociedad y respecto a los cuales se desea que estén incorporados a la convivencia cotidiana. El derecho es el instrumento apropiado para alcanzar ese objetivo, donde pone el orden, la seguridad y la equidad al servicio de los principios de la más alta trascendencia.

El derecho tiene un valor formal, que se refiere a la legalidad, y uno material, que es la justicia y que surge del cumplimiento y el respeto por la sociedad; sus finalidades superiores son asegurar la observancia obligatoria.

El carácter científico y los mecanismos técnicos del derecho constituyen, la única vía para hacer que los valores que la comunidad

aprecia se incorporen a su convivencia real.

El derecho es un conjunto de normas de conducta, generadas y aseguradas por la coacción y el poder político; su finalidad es dar origen a una convivencia armónica dentro de una comunidad en la que estén presentes el orden, la seguridad y la equidad; las normas jurídicas preservan intereses básicos y son obligatorias, en función de los valores éticos y jurídicos que contienen.

El estado de derecho es aquél cuyo poder y actividad están regulados por la ley, por tanto el primero queda sometido al segundo: derecho y ley, tal es la expresión jurídica de la voluntad general, en contraposición a los estados absolutos, totalitarios y con poder ilimitado.

1. Características generales del estado de derecho

La característica general y los principios básicos que corresponden a un auténtico estado de derecho se sintetizan de la manera siguiente:

- Imperio de la ley. Constituye la nota fundamental del estado de derecho; por ley debemos entender la formalmente creada por el órgano popular representativo (parlamento, congreso o asamblea nacional) como expresión de la voluntad general. La ley ordinaria se relaciona a la vez que se subordina a la ley fundamental (Constitución).
- No todo imperio de la ley es estado de derecho; si la ley proviene de una

- voluntad individual absoluta y no de una asamblea de representantes popular y libremente elegida, o de lo que más se acerque a la verdadera voluntad general, entonces no se puede hablar de estado de derecho.
- División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. No se trata propiamente de una rígida separación sino más bien de una distribución o división de funciones y poderes que necesita una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas. De esta manera los tres poderes, limitándose mas no entreponiéndose innecesariamente, constituyen una garantía frente al absolutismo y a la dictadura.
- El poder legislativo queda limitado por la Constitución y los tribunales, ordinarios o especial según el régimen, que velan por la garantía de la constitucionalidad de las leyes, además el poder legislativo está sujeto a limitaciones y controles de carácter político general derivadas de la organización y el funcionamiento de los sistemas democráticos.
- La independencia del poder judicial frente a las presiones tanto del legislativo como del ejecutivo, es característica del estado de derecho ya que el poder judicial requiere que la administración de justicia se realice mediante un sistema procesal regular, ordenado y coherente; es decir, un sistema que garantice adecuadamente la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.
- Finalmente, la facultad de realizar los actos materiales y concretos de aplicación de la ley dentro de un estado de derecho corresponde al poder ejecutivo (gobierno y administración); esta entidad se configura por

medio de la legalidad de la administración, lo que constituye el tercer requisito esencial para un estado de derecho.

- **Legalidad de la administración pública.** Esto significa una actuación conforme a la ley y un suficiente control judicial; en términos muy generales podemos decir que la administración pública debe efectuar sus actos sobre la base de lo que le faculta una ley preexistente, que a su vez constituye el fundamento y el marco en el que actúa la administración pública. La sumisión de esta ley se manifiesta mediante un sistema de control y responsabilidad por parte de la administración pública.
- **Toda la actividad de la administración pública debe estar sometida al imperio de la ley;** por lo tanto debe quedar sujeta a un control gracias a los órganos jurisdiccionales, sólo así, con responsabilidad de todos, gobernantes y gobernados, podrá hablarse de estado de derecho.
- **Derechos y libertades fundamentales:** garantía jurídico-formal y efectiva realización material. La garantía y la seguridad, tanto de los derechos como de las libertades fundamentales de la persona humana, son el objetivo principal de todo estado de derecho y de sus instituciones básicas; además de ser el elemento esencial en el que se apoya.

2. Constitución: derechos individuales y sociales

La historia de México revela la difícil construcción de la convivencia en la

medida de las aspiraciones y los valores sociales; esta vida social se regula por normas que reflejan opciones políticas, afanes de justicia y apego a la libertad. Normas que, por lo mismo dan lugar al pluralismo social y a las distintas ideas y decisiones de los ciudadanos: de ahí que en la política, en la economía y en la cultura haya multiplicidad de vías, lícitas y posibles.

Por ello se les reconoce sus derechos a las personas dentro de sus diversas situaciones socioeconómicas; por lo mismo hay democracia política y cultural; por lo mismo también están abiertos amplios espacios de creatividad en todos los órdenes, tanto para los individuos como para los grupos sociales y el estado.

En la constitución no hay desconsideraciones importantes acerca de las dimensiones social o individual, como tampoco hay visiones parciales que en razón de lo colectivo dejasen de apreciar lo personal, o que por ver sólo este aspecto ocultasen a la sociedad.

En la Constitución no hay contradicción al consignar derechos individuales y sociales economía pública, social y privada; derechos políticos de distintas opciones o libertades económicas y planeación del desarrollo. No es que necesariamente haya oposición entre la seguridad jurídica y la reforma de las leyes, o entre la fijeza de éstas y la posibilidad de impugnarlas cuando son inconstitucionales; tampoco tiene por qué haber oposición entre democracia y eficacia, o entre estado y sociedad: hay y habrá siempre tensiones y conflictos, pero como signos de vida y con soluciones viables que se encuentran y fundan en la base general de

armonía y unidad.

No hay principios antagónicos en la Constitución, sólo hay una expresión de pluralidad y libertades; hay un proyecto nacional y finalidades comunes, pero hay también variados caminos, múltiples autonomías y numerosas vías de justicia. Es por ello por lo que hay que respetarla y aplicarla.

Una política de lineamientos y criterios claros, fundada en los valores y opciones constitucionales, permite afrontar el cambio, la incertidumbre y las contingencias de la historia con metas definidas y seguridad en el porvenir; no obstante el carácter plural, diverso y contrastado de la sociedad, a pesar de que en ella deben superarse graves injusticias y preocupantes desigualdades. Los valores sociales apartan riesgos de autoritarismo y de rigidez o parcialidad en las leyes; además de que obligan a actuar contra la marginación y las ofensas a la dignidad.

3. La acción pública y la constitución

La acción pública debe atender los lineamientos básicos contenidos en la constitución pero no ante lo desconocido e imprevisible, basándose sólo en metas simplemente cuantitativas. Entre estos principios constitucionales, que deben inspirar la práctica del gobierno destacan los derechos humanos, que junto con el derecho general no pueden ni deben subordinarse o condicionarse al desarrollo o terminación de un proceso, o de un proyecto

de sociedad, ya que todo el tiempo valen como criterios políticos activos, no sólo como ideales políticos.

La modernización no debe limitarse a un puro racionalismo, a un estado que pudiese ser el único centro de decisiones, pues la nación habla y resuelve de formas muy diversas. La representación política no puede ser integral; por ello los ciudadanos se manifiestan y participan directamente, expresando variadas experiencias sociales.

Si, por ausencia de criterios generales de valor, un gobierno se limitara a actuar dentro de un racionalismo técnico y un positivismo legalista que no dejara lugar a la participación ni a la creatividad, tenderá a convertirse en utilitario; no les reconocería la legitimidad a muchos grupos sociales y actuaría exclusivamente, y sin referencias, en un campo de intereses. Un régimen así ignoraría y se despreocuparía de las normas y del derecho; no aceptaría sino su propio proyecto para la satisfacción de necesidades sociales, convertiría a la sociedad en un objeto y no la respetaría como espacio de diálogo, crítica y objeciones.

La Constitución da lugar a múltiples posibilidades dentro de la libertad de pensar, de actuar, de asociarse y de expresarse; el concepto constitucional de planeación democrática no condiciona el sentido de la intervención de los ciudadanos a decisiones oficiales previamente tomadas como tampoco, en términos de lógica matemática, un futuro social que ha de estar lleno de libertades e iniciativas. He aquí la importancia por la que la política mexicana debe diseñarse y realizarse en atención a valores y

grandes lineamientos básicos; de nada vale tratar de imponer una sola idea acerca de lo que es socialmente útil y luego calcular esa utilidad de una única manera.

En síntesis, el estado de derecho, plural y democrático, es fundamento de la práctica política y debe serlo de todos los proyectos o vías de solución que los grupos sociales ya se propongan que tienen sus propias legitimidades y capacidades para comunicarse; este derecho valida formas de vida individual y social que se desarrollan fuera del ámbito de la autoridad pública y originan múltiples responsabilidades sociales.

Los grupos dotados de autonomía son, en este sentido, singulares fuentes de derecho; orientados de cierta manera buscan justicia y deben generar sus propias reglas para obtenerlas.

Todos tenemos libertad para expresar públicamente nuestra opinión y nuestras convicciones; cuando el derecho establecido por el estado es un conjunto de sistemas jurídicos, uno y otros vitalizan a lo social. Por un lado la participación que es acceso a los centros de poder y por otra la gestión autónoma que es manifestación de una comunidad en un espacio que le es propio -son signos distintos e indiscutibles de democracia y pluralismo.

El derecho, así entendido, no se confunde con las costumbres o los preceptos morales; más bien hace de una actividad jurídica múltiple y auténtica el principio básico de una vida pública y social modernas; gracias a la técnica jurídica traduce los conceptos en justicia y libertad de los casos

concretos.

Es en este entorno en donde la gerencia pública encuentra su *modus operandi*, ya que como mencionamos, la pluralidad, la relación estado-sociedad, la participación ciudadana, la flexibilidad y el cumplimiento y adaptación de las demandas ciudadanas deben retomarse en un estado de derecho que garantice la integridad del individuo dentro de una sociedad moderna.

Descentralización política, gobierno y reforma del estado

Un tema fundamental de la reforma del estado en muchos países del mundo en nuestros días, es el de la descentralización política y administrativa; aunque siempre, al llevarla a los hechos, paradójicamente se advierten grandes resistencias, dificultades y obstáculos.

La descentralización en América Latina se plantea como tema consustancial a las reformas del estado, del gobierno y de la administración pública. Dicho planteamiento no debe enfocarse como algo meramente influenciado por la llamada globalización, sino además debe ser vista y analizada como una necesidad a la transformación que se ha venido gestionándose en las sociedades modernas latinoamericanas, ya que éstas exigen una descentralización real, que permita aprovechar al máximo el resurgimiento de la democracia, extendiéndose a la reforma del estado y por supuesto a la modernización de la administración pública.⁸⁰

⁸⁰ Blau, Peter M. & Meyer Marshall W. *op. cit.*

Creemos que la descentralización política y administrativa: en la reforma del estado, el gobierno y la administración pública en América Latina será un factor de legitimación del propio estado, lo cual a su vez llevará a la transformación positiva de las relaciones de los diversos grupos en la sociedad, así como también las de los gobiernos.⁸¹

La descentralización de manera activa y real, desarrolla el espíritu de libertad, la creatividad y despierta la vitalidad que existe en la comunidad, en donde la diversidad debe ser entendida como un factor de pluralidad. La descentralización puede ser el detonante del crecimiento y mejoría sustentados en las necesidades reales de cualquier comunidad.⁸² Obviamente en los países tan centralizados como los nuestros, esto no es tan fácil, ya que la descentralización se vuelve algo muy arduo y encuentra fuertes oposiciones.

Las grandes burocracias centrales, por lo regular de tendencias autoritarias, se enfrentan a las medidas descentralizadoras debido a que no aceptan ceder atribuciones ni a la sociedad ni a los gobiernos locales, lo que los lleva a perder poder y empleos. Los intereses creados alrededor de una administración central también tratan de evitar esas medidas, e incluso, en ocasiones, una vitalidad local desanimada y el temor a la asunción de

⁸¹ Durante toda su evolución, el estado moderno ha asumido funciones y responsabilidades que son devueltas posteriormente a la sociedad, lo que puede estar caracterizando un proceso cíclico de evolución de la civilización, donde el estado tiene un papel catalizador en la búsqueda de la prosperidad económica y de la justicia social, constante mente asumiendo y regresando funciones a la sociedad.

⁸² Así, la principal transformación del estado en el próximo siglo no será una gran reducción de su tamaño pero sí un cambio considerable en su forma de organizar el trabajo y en su proceso de toma de decisión. En esta perspectiva, el estado pasa de productor directo de bienes y servicios a inductor y regulador del desarrollo, con la participación directa de los ciudadanos en sus decisiones.

mayores responsabilidades crean retenciones en los gobiernos y en las administraciones de las entidades federativas o regionales.⁸³

De tal forma podemos observar que casi todos los partidos políticos en México, tienen estructuras fuertemente centralizadas que concentran los poderes de decisión y con ello van en contra de la democratización y la autonomía de sus componentes regionales y de los gobiernos locales.⁸⁴

Afortunadamente esto se va quedando como parte de la historia; ya que hoy en día la alternancia del gobierno en México por diferentes partidos políticos, y una descentralización que comienza a darse de una manera real, ha puesto al descubierto las grandes deficiencias de las actuales burocracias centralizadas.

La sociedad y el mundo entero han cambiado profundamente; en México, los ciudadanos exigen democracia, junto con mayor eficacia en sus funciones, justicia social, equidad económica y más libertad, participación, representatividad y un desarrollo socioeconómico con nuevas condiciones. Por esto hoy se reafirma la voluntad política para reformar el estado: vivir más plenamente el federalismo que prevén las leyes constitucionales y de las que la realidad se aparta de manera importante.

Una administración pública de calidad, más comprometida y comunicada, medianamente informada sobre las necesidades sociales y abierta a la participación, además que solidaria con la sociedad, puede

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, op. cit.

muchas veces asegurarse mejor en las entidades federativas y en los municipios.⁸⁵

La diversidad en la sociedad requiere de un buen nivel de información y exige una nueva y fructífera relación con el poder público; esto podemos verlo cuando la autonomía es real y se aprovecha cabalmente y sin abuso en el ámbito regional.

La descentralización debe ir acompañada de una serie de programas de reformas que aseguren un proceso paralelo de creciente democracia; sólo entonces tendrá los efectos positivos que de ella se esperan, como por ejemplo unas contiendas políticas de partidos autónomos, no autoritarios ni dependientes del estado, que respeten a los ciudadanos y a los contendientes eligiendo a los aspirantes a puestos de elección popular de forma democrática por sus cualidades cívicas, su competencia y su simpatía entre los ciudadanos: desde luego, unas elecciones limpias en los ámbitos políticos de los estados y municipios.

Propiciar un mejor clima en la relación de los ciudadanos y las autoridades es algo que debe iniciarse en los municipios y los estados, ya que es más fácil el conocimiento recíproco de los ciudadanos y los funcionarios, lo mismo que el diagnóstico de los problemas sociales y la participación motivada y responsable de los grupos sociales para solucionar los problemas, que genera confianza y credibilidad.⁸⁶

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ *Ibidem.*

La autogestión en el ámbito autónomo estatal, es una representación política, clara y con capacidad de respuesta de la participación democrática de los ciudadanos; factible sólo por la inmediatez y su fácil relación con los poderes legislativo y judicial, lo mismo que con la administración pública, únicas razones para conformar una rica vida democrática, condición de desarrollo y de equidad social.⁸⁷

Los estados y municipios del país tienen ciertas reservas de vitalidad social que no deben ser desaprovechadas; en un marco de federalismo real esa energía de la sociedad impondría la necesidad de evaluar la calidad de las administraciones públicas, al tiempo que hará ineludible una actualización de la legislación exigiría una vigencia más plena del estado de derecho, junto con un poder judicial autónomo y bien capacitado que proporcionara una eficaz defensa jurídica de los derechos y libertades de los ciudadanos. Además, la fortaleza y vigilancia sociales harían irreversibles las reformas, que no son sino reformas democráticas.

1. Descentralización y gerencia pública

Desde el punto de vista democrático se intentan restaurar canales más efectivos de comunicación entre el público y su administración, concediéndole a aquél el mayor poder de decisión y control sobre la política pública mediante su participación en los propios gobiernos locales.

⁸⁷ Hirsch, Wernwr Z., *The Economics of State and Local Government*, New York, McGraw-Hill, 1970, p. 59.

Recientemente la Organización de las Naciones Unidas (ONU) apoyó ese movimiento en diversos países gracias a una declaración que considera y recomienda al gobierno local como la entidad más adecuada para la conducción eficiente, eficaz y efectiva del interés público.⁸⁸

Desde el punto de vista gerencial, las recomendaciones de descentralización y desconcentración se aúnan a las propuestas recientes de la teoría administrativa, donde el *desescalamiento* de la economía, el énfasis en lo pequeño y la organización atomizada constituye la preocupación fundamental. Se ha estimado que los costos burocráticos de la centralización son significativamente más elevados que las superposiciones inherentes a la descentralización;⁸⁹ además, los diversos estudios sobre congestionamientos burocráticos, dificultades y paralizaciones en la decisión y en la acción, concluyen casi universalmente en que estas situaciones son causa de la centralización.⁹⁰

Por su parte la descentralización crea un nuevo ambiente político para los administradores locales; se establecen nuevas relaciones de la comunidad y surgen nuevos conflictos y nuevas formas de apoyo.

Los dirigentes locales se colocan en un medio de mayor responsabilidad a la complejidad: entre presiones de la comunidad y fuerzas reales de poder. Decisiones y acciones que antes se tomaban y programaban a distancia, ahora se transfieren: se movilizan políticos,

⁸⁸ Vancil, Richar, *Decentralization: Management Ambiguity by Design*, Homewood Il, Dow Jones Irwin, 1979, p. 87

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Blau, Peter M. & Meyer Marshall W. *op. cit.*

proveedores, clientelas y público organizado para recibir mayor poder local; en adelante éstos, exigirán respuestas más rápidas y eficientes para sus necesidades, demandas y apoyos; antiguos alegatos de dirigentes locales, con falta de poder por el exceso de centralización, por más verdadera que sea la descentralización son menos aceptadas por la comunidad.⁹¹

En este nuevo ámbito los dirigentes locales, además de las demandas usuales de trabajo, sufren más presiones para ejercer una acción eficiente, pues los nuevos cambios político-administrativos generan mayor:

- Activismo cívico, con mejor organización del público externo y más presión para influir en los destinos y en la forma de actuar de las instituciones públicas.
- Expectativas en la comunidad por más y mejores servicios.
- Responsabilidad local por la transferencia de poder para el órgano municipal o descentralizado.
- Activismo de los políticos locales, con críticas más contundentes y mayores presiones para participar del nuevo poder transferido.
- Organización interna de los funcionarios para influir, no sólo colectivamente en los objetivos de las instituciones públicas sino también para participar en la definición de las relaciones de trabajo y en las formas de la ejecución de las tareas.⁹²

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² Motta Roberto, Paulo, *Innovación y democratización de la gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1990, p. 22.

La descentralización puede reducir a dimensiones de control manejables con efectividad los sobreextendidos ámbitos organizacionales característicos actualmente de los niveles centrales de decisión al acercar los servicios y la organización a la ciudadanía puede facilitar un ajuste continuo a las realidades y necesidades. La organización puede abrir una relación sustantiva de feed-back con los ciudadanos, y aprender de ellos. Puede dar paso a una celeridad mucho mayor en todo el proceso de toma de decisiones, y a su simplificación. Crea asimismo condiciones propicias al establecimiento de canales de participación de la ciudadanía y a la democratización en general.⁹³

La descentralización presenta, sin embargo, dificultades y costos: requiere mejorar considerablemente las capacidades de coordinación al mismo tiempo que desarrolla sólidos sistemas de información. Si no se toman las medidas adecuadas al descentralizar pueden producirse tendencias al caciquismo en las decisiones locales.

2. Lo público y lo privado: un cambio institucional y organizacional dentro de la administración pública

El hecho de que la innovación en el sector público no haya crecido al mismo ritmo que la escala, el ámbito y la complejidad que se le demanda al estado moderno, evidencia que la administración pública de la mayoría de los países subdesarrollados está mal equipada para enfrentarse a los problemas que se le plantean en la actualidad.

El problema crónico de un funcionamiento deficiente de la administración se ha convertido en la causa de una gran preocupación acerca de la sobrecarga e ingobernabilidad de los sistemas administrativos;

⁹³ Kliksberg, Bernardo, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, INAP, Madrid, 1989, cap. II, P. 124.

pero no solamente eso sino que además se está extendiendo a la sociedad y con ello está generando un detonante social por la falta de capacidad para gobernar.⁹⁴

Dentro de los cambios que los países más desarrollados han efectuado en sus organizaciones e instituciones con capacidad gerencial destacan una nueva cultura de gestión pública, pero no como un mero cambio de título sino como una transformación muy sensible en el papel de la administración pública y de su gobierno ante una sociedad civil diversificada, activa y participante; para ello hay que recalcar el cambio del significado de lo público y lo privado.

3. Elección pública y privada: una mejora en la gestión pública

Presentar la elección pública y la elección privada como actividades complementarias en lugar de opcionales tiene implicaciones importantes para la gestión pública en general y para la privatización en particular. Este punto de vista proporciona una perspectiva desde la que se pueden reconsiderar los presupuestos que justifican el empleo creciente de alternativas de mercado.

La dependencia en la motivación individual y los métodos de mercado no elimina las responsabilidades de gestión pública. La interdependencia entre la elección pública y la elección privada transforma

⁹⁴ Rosales Nuñez, Juan, *Una nueva cultura de la gestión pública*, en Revista del Instituto de administración pública del Estado de México, núm. 37, enero-marzo, México, 1998, p48.

y redefine las responsabilidades de gestión pública, de forma tal que estimula a los diversos sectores para que desarrollen otro tipo de aptitudes y así diseñen y gestionen el marco en el que se lleva a cabo la gestión operacional.⁹⁵

La idea de aumentar la venta de los servicios prestados no encaja bien en la cultura de la función pública. Hay muy pocos incentivos para ello y la orientación negativa de los sistemas de responsabilidad hace que los funcionarios prefieran evitar riesgos en lugar de aceptarlos.

Aprovechar al máximo las posibilidades del mercado supone la necesidad de contar con un nuevo tipo de funcionarios en un nuevo marco organizacional. Las recompensas e incentivos necesarios para animar a los directivos a que acepten riesgos no forman parte de una cultura normal de la función pública. Introducir semejantes requerimientos supondría una mayor diversidad organizacional y nuevos problemas de gestión para el personal, lo que provocaría tensiones en el conjunto del sistema ya que las oportunidades de carrera y las recompensas serían diferentes. Si estos problemas se superaran, las áreas funcionales en régimen de mercado podrían construir áreas de formación de talento directivo, hoy en día tan escaso en la función pública.⁹⁶

La gestión pública y la gestión privada por lo regular son complementarias, incluso si la administración pública se desengancha de la

⁹⁵ Kouwenhoven, Vincent, *Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Co-operation*, in Kooiman, Jan, *Modern Governance, New Government Society Interactions*, SAGE publications, London, 1993, p 119-135.

⁹⁶ Lynn, Laurence E, *op. cit.*

provisión de bloques de servicio, retiene muchas de las funciones de gestión para luego definir sobre qué bases se prestaran los servicios. Para hacerlo adecuadamente es esencial estimular el desarrollo de aptitudes de gestión de alto nivel en la administración pública; paradójicamente la privatización, que se supone destinada a apartarla de ciertas responsabilidades, requiere desarrollar aptitudes más sofisticadas para conseguir una ejecución exitosa. Este es el principio *invertir para ahorrar*.⁹⁷ Es necesario invertir en aptitudes de gestión altamente especializadas, ya que es aquí donde encontramos cuestiones evidentes de gestión de personal, formación, carrera profesional, diseño organizacional y remuneraciones.⁹⁸ La administración pública puede verse a sí misma formando directivos especializados en asuntos ajenos, es decir, en empresas proveedoras.

La interdependencia entre lo público y lo privado se aplica también a la privatización con o sin transferencia de propiedad. En el caso en el que el estado no retenga ninguna competencia directa de gestión (más raro de lo que puede suponerse), la responsabilidad de gestionar mantiene el entorno en el que opera la nueva actividad privada. La privatización implica más reglamentación, no desregulación; por lo que debe estimular y vigorizar la parte moribunda de la *maquinaria de la administración*, donde se interrelacionan las inquietudes de política y administración. Esta área debe convertirse en un sector de innovación para el diseño de las organizaciones

⁹⁷ Kouwenhoven, Vincent, *op. cit.*

⁹⁸ Crozier, M., *Estado moderno, estado modesto. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 1989. P. 37

públicas y sus marcos de responsabilidad apropiados, a fin de asegurar tanto su eficiencia como su eficacia. No hay ninguna razón por la que la innovación deba limitarse a la consideración de intereses de mercado.⁹⁹

Es importante en estos momentos sintetizar tres motivos para modernizar la gestión pública: primero, porque si el sector público desempeña funciones de gran significación dentro de la estrategia de desarrollo con participación social, al no considerar el tema de la gestión puede haber efectos sociales muy negativos.

Es posible que algunas políticas no se efectúen o no se cumplan sino parcialmente por debilidades de gestión, además de que puede haber también capacidad ociosa e incluso redundante de la gestión.

Por otra parte, si la gestión es inadecuada -por su calidad o por su orientación -el mero aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos.

Segundo, porque las limitaciones del actual sector público no pueden superarse, de lo contrario podría potenciar el aporte del sector al bien común.

Tales limitaciones se refieren a diversos aspectos de la administración pública, de las políticas de personal y de las remuneraciones; lo mismo que del diseño de la gestión y evaluación de las políticas pública, de la atención y el servicio a los consumidores del sector público y de la gestión de las empresas públicas.

⁹⁹ *Ibidem.*

Las instituciones públicas participan en una cultura organizacional propia de un estado tradicional, pues está más preocupada de los procedimientos que de los resultados. Estas limitaciones con frecuencia se compensan parcialmente por el espíritu de servicio público de muchos funcionarios.

Tercero, porque los recursos humanos y financieros, incluyendo a los vinculados con la capacidad de gobernar entre los primeros, siempre resultarán insuficientes frente a la multiplicidad de tareas, de tal manera que debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible. Cualquiera que sea el tipo de gasto público, su efecto dependerá de la gestión.¹⁰⁰

La calidad de la gestión depende de la claridad de sus objetivos y de la calidad de liderazgo organizacional; en el nivel de capacitación funciona la transparencia, la flexibilidad, la descentralización, la especialización y la separación de las esferas decisorias, ejecutoras y evaluadoras, entre otros criterios.¹⁰¹

La homogeneidad de los principios de gestión es un factor importante de la calidad de la gestión en su conjunto. Es importante tener claro que la gestión pública se encuentra en un momento de transición entre un estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de valores, objetivos e instrumentos, que todavía no llega. Hoy se pretende que dicha gestión sea paulatinamente más descentralizada y reguladora en vez de centralizar y proveer de manera directa los bienes y servicios;

¹⁰⁰ Lynn, Laurence E, *op. cit.*

¹⁰¹ Rosales Nuñez, Juan, *op. Cit.*, p. 47.

descentralizar y regular son el resultado de una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos lo mismo que de una clara diferencia funcional acerca de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones.

Por otra parte, una de las características más esenciales del sector público debe ser su flexibilidad, tal como corresponde a una organización que procesa información o un sector público con entrada y salida de iniciativas, estructuras y funciones; así como a un estado concertador que trabaje en conjunto con el sector privado y las organizaciones sociales; dentro con un sector público cuyo aparato fiscal sea también flexible y de gasto rígido relativamente pequeño; además de un estado descentralizado para impedir la politización de los conflictos.

4. Instituciones no-estatales

En el capitalismo contemporáneo las formas de propiedad más relevantes no son sólo dos, ni como generalmente se piensa ni como sugiere la división clásica del derecho entre derecho público y privado (propiedad privada y pública) en realidad las formas de propiedad son tres:

- La propiedad privada, abocada al lucro (empresas) o de consumo privado (familias);
- la propiedad pública estatal; y
- la propiedad pública no-estatal.

La confusión no deriva de la división bipartida del derecho; en

realidad el derecho público en algún momento fue confundido o identificado con el derecho estatal, mientras al privado se le entendió englobando las instituciones no-estatales sin fines de lucro que en realidad son públicas.¹⁰²

Lo público nunca se confunde con lo estatal; su espacio siempre es más amplio que el del estado ya que puede ser estatal o no-estatal. En el plano del deber-ser, lo estatal es siempre público, aunque en la práctica no. En un último análisis el estado precapitalista era privado, puesto que existía para atender las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo conceptualmente público fue separándose de lo privado, pese a que vemos todos los días las tentativas de apropiación privada del estado.

La propiedad que es de todos y para todos es pública; la institución que detenta el poder de legislar y de tributar es estatal, lo mismo que la propiedad que es parte integrante del aparato del estado, regida por el derecho administrativo. La propiedad es privada cuando se aboca al lucro o al consumo de los individuos o de los grupos. Según este concepto, una fundación de derecho privado, aunque regida por el derecho civil, es una institución pública en la medida en la que se dedica al interés general. En un principio todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no-estatales.¹⁰³

¹⁰² Bandeira de Mello, Celso Antonio, *Prestação de serviços públicos e administração indireta*, en *Revista de los tribunales*, Sao Paulo, Brasil, 1975, p.87.

¹⁰³ *Son o deben ser* porque una entidad formalmente pública, sin fines de lucro, puede en verdad serlo. En tal caso se trata de una falsa entidad pública. Los casos de ese tipo son muy comunes.

Sin duda podríamos aún continuamos con las dos formas clásicas de propiedad: la pública y la privada, pero con sus salvedades: primero, la propiedad pública se subdivide en estatal y no-estatal, al contrario de confundirse con la estatal; y segundo, las instituciones de derecho privado abocadas al interés público, no al consumo privado, no son privadas sino públicas no-estatales.¹⁰⁴

El reconocimiento de un espacio público no-estatal se volvió particularmente importante cuando la crisis del estado profundizó la dicotomía estado- sector privado, llevando a muchos a imaginar que la única opinión de la propiedad estatal era la privada; que solamente es adecuada cuando la institución puede generar todas sus propias recetas de venta para sus productos y servicios, por lo que el mercado tiene suficientes condiciones como para asumir la coordinación de sus actividades.

Cuando esto no sucede, es porque se ésta ocupando el espacio para el público no-estatal; por otro lado, en el momento en que la crisis del estado exige el re-examen de las relaciones estado-sociedad, el espacio público no-estatal bien puede tener un papel de intermediación o bien facilitar el surgimiento de formas de control social directo y de asociación, con nuevas perspectivas para la democracia. Según lo que observa Cunill Grau:

La introducción de lo público como una tercera dimensión, que supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo estatal con lo privado.

¹⁰⁴ Esas instituciones públicas impropriadamente se les ha dado en llamar *organizaciones no gubernamentales*, debido a que para los politólogos de Estados Unidos es muy común que confundan los términos gobierno y estado; es más correcto hablar de organizaciones no-estatales o, más explícitamente: públicas no-estatales.

indiscutiblemente está vinculada a la necesidad de redefinir las relaciones entre estado y sociedad... Lo público en el estado no es un dato definitivo, sino un proceso de construcción que supone la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales.¹⁰⁵

Finalmente, en el sector de los servicios no exclusivos del estado la propiedad debe ser, en principio, pública no-estatal. No debe ser estatal porque no envuelve el uso del poder-de-estado; no debe ser privada porque presupone transferencias del estado: debe ser pública para justificar los subsidios recibidos por él. El hecho de que sea propiedad pública no-estatal a su vez implica la necesidad de controlar su actividad de forma mixta: por el mercado y por el estado.

El control del estado necesariamente debe ser antecedido y complementado por el control social directo, derivado del poder de los consejos de administración constituidos por la sociedad; Por su parte, el control del mercado se materializará en el cobro de los servicios. De esta forma, la sociedad estará permanentemente atestiguando la validez de los servicios prestados, al mismo tiempo que se establecerá el sistema de asociación o de cogestión entre el estado y la sociedad civil.

La reacción social causada por la exclusión, por la fragmentación y por la emergencia de nuevos modos de vida comunitaria (que buscan en la influencia sobre el estado el rescate de la ciudadanía y de la dignidad social del grupo), permiten que surja una nueva esfera pública no-estatal... Surge entonces un nuevo derecho público como respuesta a la impotencia del estado y de sus mecanismos de representación política; un derecho público cuyas reglas a veces se formalizan y a veces no, e incluso intentan un proceso de cogestión que combina democracia directa de participación voluntaria con la representación

¹⁰⁵ Cunill Grau, Nuria, *La rearticulación de las relaciones estado-sociedad, en búsqueda de nuevos sentidos*, Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, núm. 4, julio de 1994, pp. 31-33.

*política prevista por las normas escritas provenientes de la voluntad estatal.*¹⁰⁶

5. La incertidumbre en las organizaciones

Por otra parte, es necesario identificar los cambios que afectan a los gobiernos para así aproximarse a las variables organizacionales que inciden en la gestión pública. La década de los 90, en la administración pública bien puede denominarse como la era de la *incertidumbre institucionalizada*. La incertidumbre institucionalizada abarca no sólo el significado completo del término (característica de las organizaciones modernas), sino que además se ha convertido en un referente obligado para la cuestión de lo público. Esto ha provocado la institucionalización de la incertidumbre; es decir, la incertidumbre se ha convertido en un ingrediente dentro del proceso administrativo: la incertidumbre es parte del acontecer cotidiano de las organizaciones.¹⁰⁷

La incertidumbre en las organizaciones ha sido detonada por cuatro grandes cambios en el ámbito internacional, mismos que han transformado el perfil de los estados:

- El triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica.
- La caída de los regímenes comunistas.
- La experiencia de los ajustes estructurales.

¹⁰⁶ Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maraval & Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge University Press, 1993, pp.45-50.

¹⁰⁷ Arrellano Gault, David y Cabrero Mendoza, "Análisis de Innovaciones Exitosas", en *Organizaciones públicas. una propuesta metodológica*, en *Gestión y Política Pública*, vol. II ,núm. 1, enero-junio, CIDE, México, 1993, pp. 59-73.

- El ascenso de los movimientos democráticos.

La apertura de las fronteras ha provocado que las naciones flexibilicen y reedifiquen los límites del control político sobre el flujo comercial. La conformación de bloques comerciales ha provocado no sólo el intercambio de bienes y servicios sino el de las ideas; no menos importantes que los anteriores. Las tesis comerciales que valen la pena considerar: funcionan con más posibilidades de que los estados transformen sus estructuras; de tal forma que la administración pública no puede pasar por alto la necesidad de cambio en la llamada globalización de la economía, que incluso ha acelerado el cambio organizacional aunque con un referente ideológico: el llamado neoliberalismo.¹⁰⁸

La reforma de la administración pública sólo podrá llevarse a cabo desde tres dimensiones:

- Una dimensión institucional-legal, mediante la cual se modificará las leyes y se creará, o en su caso también modificarán las instituciones;
- una dimensión cultural, basada en el cambio de los valores burocráticos hacia los valores gerenciales; y
- una dimensión- hacia la mejora de la gestión.¹⁰⁹

En la primera dimensión, la institucional-legal, es necesario modificar la Constitución, las leyes y los reglamentos. En un país cuyo

¹⁰⁸ OECD, *In Search of Results, Performance Management Practices*, France, 1997, pp. 7-12.

¹⁰⁹ Rosales Nuñez, Juan, *Una nueva cultura de la gestión pública*, op. cit.

derecho tiene origen romano y napoleónico, cualquier reforma del estado¹¹⁰ implica una amplia modificación del sistema legal.

La segunda, la dimensión cultural de la reforma, por un lado significa sepultar de una vez al patrimonialismo y, por otro, ir de la cultura burocrática a la gerencial. El patrimonialismo, hoy presente bajo la forma de clientelismo o fisiologismo, aún existe en nuestro país aunque siempre condenado. Erradicar ese tipo de cultura pre-capitalista no será posible si sólo se le condena hace falta también castigarla.

La última dimensión, la dimensión-gestión¹¹¹ es la más difícil. Es la más difícil porque es necesario poner en práctica la evaluación y control del proceso administrativo y ofrecerle al mismo tiempo a la sociedad un servicio público efectivamente más barato, mejor controlado y de mejor calidad.

Para conseguirlo es preciso crear agencias autónomas como parte de las actividades exclusivas del estado, lo mismo que organizaciones sociales en el sector público no-estatal: ambas son tareas estratégicas que deben de ser esenciales para promover la transformación de una administración pública burocrática, lenta e ineficiente en una administración pública

¹¹⁰ El surgimiento del estado burocrático en la época moderna, concomitante a la emergencia del estado de bienestar, tiene como característica la acción directa, la impersonalidad y el modelo de control de procedimientos preestablecidos, en los marcos de la dominación racional-legal conceptuada por Weber.

¹¹¹ El predominó de la contratación directa de funcionarios, y no de empresas u organizaciones, para la producción de bienes o ejecución de los servicios para la población por parte del estado de bienestar. Esta acción directa del estado exige un gran esfuerzo de gestión en el sector público, actividad poco eficaz en el estado burocrático que privilegia el control de procesos de trabajo en vez de control de resultados.

gerencial: preocupada por cumplir con metas y objetivos; descentralizada, eficiente y abocada a la atención de las demandas de los ciudadanos.¹¹²

Quienes creen que la administración pública en México es sinónimo de ineficiencia, gasto indiscriminado del erario público, falta de transparencia en sus procesos de evaluación, corrupción e ineficiencia en sus procesos administrativos obviamente no comparten los valores que adopta la cultura occidental,¹¹³ valores que representa: la eficiencia, la eficacia, la responsabilidad del servidor público, la disciplina y la transparencia en el uso y gasto del erario público; creen que estos valores son exclusivos de la administración privada; podríamos decir que efectivamente es ésta quien más lo ha desarrollado y los ha desarrollado porque estos valores conllevan a cumplir metas y objetivos que tienen un costo de transacción y que para la administración privada es muy importante mientras a la administración pública en México no es de importancia estos costos de transacción ya que se trata del erario público.¹¹⁴

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Dentro de esta cultura occidental se encuentran los países nórdicos, Suecia, Dinamarca, Nueva Zelandia, etc. Para mayor detalle véase a Kelsey, J. *The New Zealand experiment: a world model for structural adjustment*, New Zealand, Auckland Bridget Willians Book, 1995, Martin, J., Pallot, *Reshaping the state: New Zealand's bureaucratic revolution*, Auckland, Oxford University Press, 1991, Andersen, Jorgen, *Goul, Sources of welfare – state support in Denmark: self-interest or way of life?*, Denmark in Hansen et al. Eds. 1993 y Erikson, Robert, *The Scandinavian model: welfare state and welfare research*, New York: M.E. Sharpe Eds. 1987.

¹¹⁴ Pitelis, C. *Transaction costs, markets and hierches*, Brasil Blackwell, Oxford, 1993, p. 35-42.

Por ello es que el estudio de las políticas públicas, tienen mucho que contribuir en la solución de esta encrucijada, ya que éstas son por definición dinámicas.¹¹⁵

Hoy en día estos espacios han dejado de reclamar la exclusividad del estado, sujeto a una reforma profunda y radical, para ensancharse hacia los ámbitos más variados y versátiles de nuevos argumentos humanos significados por la participación civil y la autogestión.

La administración pública moderna tiende al llamado *estado inteligente* descrito por Bernardo Kliksberg cuyos rasgos más característicos son:

- Centrarse en el proceso de formulación de políticas públicas;
- favorecer el proceso de descentralización sin caer en la descentralización compulsiva, tomando en cuenta los riesgos para tomar o confiscar el poder por las elites locales;
- sustituir modelos organizativos de tipo piramidal y rígidos, por modelos organizativos con forma de redes (a manera de las organizaciones matriciales) y por proyectos;
- fortalecer la coordinación intersectorial;
- establecer un nuevo tipo de funcionario más flexible, atento al entorno y que capte la importancia de la información informal; considerar en primer orden al personal, sustituyendo el enfoque logístico (plantillas,

¹¹⁵ Frant, Howard, *Politics and Effectiveness in the Design of Public Organization*, School of Public Administration and Policy, University of Arizona, 1996, p. 15.

incidencias, control, etcétera) por el enfoque de desarrollo de personal;

y

- dirigir los objetivos y acciones a la sociedad.¹¹⁶

¹¹⁶ Es importante reconocer que el desarrollo humano como proceso por el cual se amplían sus oportunidades, se refiere no solamente a la satisfacción de necesidades básicas sino también al proceso dinámico de participación.

La nueva faceta de desarrollo institucional de la administración pública contemporánea. Gerencia pública

La gerencia pública entendida como la encargada de llevar a cabo el proceso administrativo de la administración pública tiene que desenvolverse bajo diferentes problemas, pero quizá sean dos los más importantes: la inestabilidad y la incertidumbre.

Se dice que bajo la inestabilidad porque es tener siempre la posibilidad de que un sistema político se modifique debido al reacomodamiento de sus instituciones; es decir, cabe la posibilidad de que haya reajustes y reacomodos en los gobiernos, por lo que en esos momentos se elaboran categorías y programas en desequilibrio.

Por su parte la incertidumbre exige mucha más creatividad e iniciativa por parte de los gobiernos. Cuando sucede una crisis hay una oscilación de la vida pública y de las turbulencias (intensidad, grado, etcétera), por ello es que ubicamos a la gerencia pública como un ámbito de acción sobre los problemas públicos, ya que es una técnica con desarrollo

teórico, en donde la racionalización y maximización de los procesos administrativos determina las decisiones públicas así como las del gobierno en sus logros como en sus fracasos, afinidades, diferencias y polémicas con resultados sociales.

Es la gerencia pública la que puede determinar con programas de acción las deficiencias, desvíos e incumplimientos de decisiones tomadas por la administración pública para la localización de los aspectos más graves de la cuestión social. Particularmente en los países desarrollados los problemas que están dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado exigen su cumplimiento cabal.

1. La capacidad transformadora de la gerencia pública para elevar la capacidad administrativa de las instituciones públicas

Si pensamos al estado como la creación institucional más importante de la modernidad. Es muy difícil pensar el grado de sofisticación económica y la complejidad social e institucional de las economías contemporáneas sin el papel de éste. No es cierto que el desarrollo económico sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y en el sector privado, hoy en día y bajo las condiciones de especulación financiera a nivel mundial y los famosos efectos que estas han provocado en las economías de todos los países del mundo han demostrado que también los bienes y servicios, las leyes y normas, la educación, el bienestar social y la infraestructura que son proporcionadas por el estado son un motivo para una reflexión de que la

participación del estado hoy por hoy debe de tomar gran importancia en el desarrollo de todos los países.

Los análisis convencionales en las ciencias sociales sólo consideran al estado como una variable exógena o una institución dada. Sin embargo, en los últimos años han surgido nuevos enfoques que retoman la importancia que tienen las instituciones y las organizaciones desde un análisis interno y su repercusión a lo externo, afectando o beneficiando a la eficiencia económica y social. Es por ello que los académicos de distintas disciplinas sociales han comenzado a reconocer que las instituciones y el cambio institucional (que los paradigmas dominantes no incorporan), son aspectos de suma importancia para una mayor eficiencia económica y social.

De ahí la necesidad de introducir en los modelos teóricos y en los enfoques analíticos la dimensión institucional, administrativa, decisional y organizacional como componentes relevantes y en especial, concebir al estado como una variable endógena y crucial en la operación del sistema, y no sólo como un factor dado. Estamos convencidos que los cambios y reformas recientes que el estado ha sufrido además del surgimiento de nuevos enfoques de investigación han puesto de relieve la insuficiencia de las teorías que hoy analizan al estado ya que tanto su administración como sus instituciones tienen poca o ninguna importancia.

Con respecto a lo antes mencionado el Social Science Research Council apoyó la elaboración de una agenda de investigación sobre los

temas del estado al *Committee on States and Social Structures*, en los cuales se subraya la idea de que los paradigmas dominantes no se han preocupado por desarrollar una teoría del estado y aún más se reconoció:

*La necesidad de mejorar la conceptualización de la estructura y capacidades de los estados a través de sus instituciones y por ende de su calidad en sus administraciones, y con ello explicar más adecuadamente como se forma y se reorganizan, y para explorar como afectan las sociedades a través de sus intervenciones o abstenciones y a través de sus relaciones con los grupos sociales.*¹¹⁷

Sin embargo es muy cierto que los estados no sólo son diferentes por su tamaño sino más bien por sus características institucionales: liderazgo burocrático, preparación técnica de sus funcionarios, organización de la administración pública (entendida esta como la capacidad de respuesta en sus formas de evaluación que obviamente tienen un impacto significativo en la sociedad) etcétera. Es decir. La magnitud y en calidad influyen en la eficiencia y resultados de la actividad estatal en el ámbito económico y social. Por lo tanto derivamos de lo anterior que lo que hace diferentes a las sociedades, a las economías y a los estados, no es solamente su territorio, recursos naturales, y población, sino justamente la calidad y eficiencia de sus instituciones, y de entre ellas por su puesto las del estado.

Si lo anterior lo tratamos de analizar a través de un enfoque sistemático en donde sistema es por definición:

*Un conjunto de partes u órganos interdependientes que interactúan entre sí.*¹¹⁸

¹¹⁷ P. Evans, D., Rueschemeyer & T. Skocpol comps. *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, p. 56

¹¹⁸ De Faria Mello, Fernando Achilles, *Desarrollo organizacional. enfoque integral. op. cit.* p. 4.

Son por lo tanto, inherentes al concepto de sistema:

- Interdependencia entre las partes,
- interacción entre ellas y
- globalidad de la forma.

Así una persona, un grupo, un departamento dentro de una organización, una empresa, una comunidad, un país – son sistemas, pues se componen de órganos o partes que deben funcionar coordinada e integradamente. Todo sistema orgánico se compone de órganos que deben actuar en armonía para el desempeño de una función o finalidad. Obviamente las características de la finalidad del sistema, determina el tipo, grado y complejidad de la interdependencia entre las partes y el todo.

Dentro de esta perspectiva concebimos la relación entre estado, economía y sociedad como un proceso complejo y con múltiples determinaciones. La evolución del estado, su estructura y funciones, no dependen ni están determinadas única o siquiera principalmente por una de las partes de la relación, sino por el grado de organización, articulación y complejidad socioeconómica y política de los sistemas. De ahí que el análisis del estado como un sistema, y simultáneamente de su papel en el sistema, ofrece una rica perspectiva analítica que nos permite estudiar las distintas funciones y estructuras del estado, como una organización autónoma, y a su vez, la repercusión que tiene el estado con las otras esferas del sistema.

Sabemos que el estado no es el único factor determinante de la

organización del sistema pero en cambio sí es la organización que articula a un conjunto de instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr las metas y objetivos vinculadas a la concepción e instrumentación de las políticas estatales que, en general, no solamente buscan la implementación de reformas, ni el cumplimiento de las mismas, sino además la satisfacción de las demandas sociales.¹¹⁹

Si establecemos que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo a los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes.

Un conjunto cualquiera de reglas, sólo se transforma *strictu sensu* en institución, cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, voluntariamente o coercitivamente impuesto por el estado. Las instituciones, sin su correspondiente socialización, aprendizaje y transmisión, sólo serían construcciones formales, pero sin viabilidad

¹¹⁹ Skocpol, Theda & Margaret Somers, *The uses of comparative history in macrosocial inquire*, in *Comparative Studies on Society and History*, vol. 22, United States, 1980, p. 85.

económica y social, porque nadie sabría siquiera de su existencia o de su operación.

Existe una identificación de las instituciones con las organizaciones públicas y privadas que administran y aplican políticas y programas de acuerdo a reglas establecidas. De ahí, que la teoría institucional distingue claramente a las instituciones de las organizaciones; mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como *actores colectivos* en el mercado, por supuesto de acuerdo a las reglas contenidas en las instituciones existentes. Por lo que podemos decir que las instituciones también se diferencian de los agentes que las operan, es decir, los partidos políticos, las burocracias, las empresas o las familias no son instituciones más que en la medida en que están regidas por reglas externas o internas.¹²⁰

Si suponemos que el objetivo de los individuos, que actúan en contextos institucionales y organizacionales, es aprovechar al máximo sus beneficios individuales, pero también los beneficios colectivos; esto hace que las instituciones y su forma de organización sean relevantes, porque les permiten combinar habilidades, estrategias y esfuerzos de coordinación para ampliar las fronteras de la institución teniendo una repercusión en la

¹²⁰ Knight, J., *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 3.

producción si son privadas, como también el del bienestar social en el caso de las públicas.

La efectividad de una institución no sólo depende de sus objetivos y aceptación social, sino también de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio con las demás partes del sistema, así como también de variables que influyen en sus organizaciones que cuenten con las posibilidades de seleccionar a su personal y tengan la capacidad de introducir rápidamente los cambios necesarios para ajustarse a las modificaciones que conforma la complejidad. Es en este ámbito en donde la gerencia retoma su papel entendida esta como la estructura de solución de problemas y toma de decisiones, mecanismos de información y comunicación, centralización y descentralización de autoridades (dependiendo el caso), y los elementos clásicos pero fundamentales de administración, planeación, organización, coordinación, evaluación y control en el proceso administrativo.¹²¹

El trabajo de administración no es únicamente la preparación de políticas valederas para el determinado conjunto de actividades, es el trabajo mucho más exigente, de resolver primero que actividades son estratégicamente significativas que se hagan obligatorio tener en esa área reglas explícitas de decisión.

¹²¹ Werren, B., & Dennis J., Moberger, *Organization Theory and Management: A Macro Approach*. Canada, Wiley & Sons, 1980, p. 6.

Además de identificar los factores estratégicos que se requieren para alcanzar las metas organizacionales, es necesario formular objetivos específicos de operación, evaluación y control.

Las organizaciones necesitan ajustarse a las condiciones y características de la oportunidad relevante externa. Pues en verdad, la frontera de una organización tiene contornos menos nítidos y más cambiantes de lo que se reconoce en general. Los hechos nuevos de la coyuntura social, del mundo de la economía y de las finanzas, de la disponibilidad y costo de recursos materiales y humanos: los progresos tecnológicos, etcétera, todo tiende a afectar de cierto modo el equilibrio interno de la organización. Ya que este afecta la acción del subsistema administrativo que necesita conciliar sus dos grandes responsabilidades: la de dar estabilidad a la organización y la de asegurar su mutabilidad adaptativa. Para la estabilidad hay que mantener, afirmar, continuar, no cambiar, pero para la adaptabilidad, hay que modificar, renovar, perfeccionar, cambiar.

De ahí que la gerencia pública deba implementar e estimular organizaciones creativas en donde la comunicación entre los miembros de las mismas sea abierta con el exterior así como:

- Adaptabilidad: entendida esta como la habilidad para resolver problemas y para oponerse con flexibilidad a modificaciones en las demandas ambientales.
- Sentido de identidad entendido como el conocimiento y comprensión,

por parte de la organización, sobre lo que ella misma es, cuáles son sus metas y objetivos y lo que debe hacer para cumplirlos.

- Capacidad para percibir la realidad con la habilidad para procurar conocer, percibir con exactitud e interpretar correctamente las condiciones reales del medio externo e interno, principalmente las relevantes para el funcionamiento de la organización y con ello su repercusión en la sociedad.¹²²

2. Modernización de la gestión pública

La función pública ha tenido que modificar sus conceptos y valores en torno a su función y responsabilidades; los actuales funcionarios y sus subordinados han tenido que enfrentarse también a un conjunto de técnicas, políticas y principios que en el pasado se consideraban marginales: en adelante la gestión pública no tiene más que un objetivo: mejorar continuamente.

Esa mejora continua sólo podrá conseguirse gracias al esfuerzo, también permanente, de aprender de la experiencia. Por esta razón se ha desarrollado considerablemente la capacidad de los involucrados para entender la complejidad de los procesos de cambio en la administración pública, donde por lo regular proveer de los servicios a la sociedad incluye varias administraciones al mismo tiempo.

¹²² Warren, Bennis, *Changing Organizations*, EUA, Mc Graw-Hill, 1966. p. 45.

Muchas de las primeras iniciativas de reforma fracasaron por no asegurar el compromiso de los actores principales para echarla andar. En la medida en la que los objetivos de la reforma sean más ambiciosos, en esa misma medida de manera paralela crece la necesidad de poder motivar a los demás.¹²³

Poco a poco se han delineado los contornos de la nueva administración pública:¹²⁴

Contornos de la nueva administración pública

Antes	Ahora
Centralización tanto política como económica	Descentralización del punto de vista político, transfiriendo recursos y atribuciones a los niveles políticos regionales y locales
Limitado poder de decisión administrativo de los administradores públicos	Descentralización administrativa, mediante la delegación de autoridad para los administradores públicos crecientemente autónomos
Organizaciones con niveles jerárquicos de forma piramidal	Organizaciones con pocos niveles jerárquicos
Desconfianza total	Presunción de la confianza limitada
Control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos	Control por resultados, a posteriori
Administración auto-referida	Administración volcada hacia la atención del ciudadano, al contrario de la

La reciente transformación tanto económica como social obliga a la administración a profesionalizarse, y hacer más eficiente para atender las

¹²³ Rosales Nuñez, Juan, *op. cit.*

¹²⁴ Lyrn, Laurence E, *op. cit.*

demandas de los ciudadanos. La crisis administrativa se manifiesta en la baja capacidad para formular, informar, planificar, implementar y controlar las políticas públicas. El rol de insuficiencias de la administración pública del país es dramático. Aunado a esto la disputa política y la falta de un consenso político nacional nos obliga a pensar que la necesidad de una gestión pública que cumpla con sus cometidos.

Pareciera que administramos un país imaginario, según observó Hélio Beltrão:

*Existe entre nosotros una curiosa inclinación a razonar, legislar y administrar teniendo en cuenta un país imaginario, que no es el nuestro: un país dominado por el ejercicio fascinante de la planificación abstracta, por la ilusión óptica de decisiones centralizadas...*¹²⁵

Cuando empezamos a trabajar con mitos o con un país imaginario, nuestra capacidad de actuar sobre la realidad disminuye radicalmente. La ruptura de estructuras centralizadas, de jerarquías formalizadas y piramidales, lo mismo que de sistemas de control tayloristas, son elementos de una verdadera revolución gerencial en curso que impone la incorporación de nuevos referentes para las políticas relacionadas con la administración pública; virtualmente enterrando las burocracias tradicionales y abriendo camino hacia una nueva y moderna burocracia del estado.¹²⁶

¹²⁵ Beltrão, Helio, *Descentralización e Libertade*, Rio de Janeiro, FUNCEP, 1984, p.34.

¹²⁶ Según observa Frischtak: "el desafío crucial reside en obtener aquella forma específica para articular la maquinaria del estado con la sociedad, donde se reconozca que el problema de la administración eficiente no puede dissociarse del problema político". Mientras tanto, nosotros no centraremos nuestra atención en esa forma específica.

Nos encontramos en un momento en que el país necesita reformar con urgencia su administración pública, para hacerla más eficiente y de mejor calidad, acercándola a los cambios y transformaciones mundiales (de acuerdo con nuestras posibilidades).

La estabilidad de los funcionarios en una mecánica burocrática no profesionalizada, es una característica de las administraciones burocráticas centralistas;¹²⁷ vista en este sentido, la estabilidad implica un costo, impide la adecuación de los cuadros de funcionarios a las necesidades reales del servicio, al mismo tiempo que hace inviable la implantación de un sistema de administración pública eficiente basado en incentivos y puniciones.

En cuanto el patrimonialismo, el antiguo sistema de administración pública se justificaba porque era dominante y los servicios del estado liberal, limitados; deja de serlo cuando éste crece en tamaño, pasa a disponer de un gran número de servicios, y la necesidad de eficiencia para esos servicios se vuelve fundamental, al mismo tiempo que el patrimonialismo pierde fuerza deja de ser un valor para convertirse en una mera práctica, de forma que la dimisión por motivos políticos empieza a ser algo socialmente inaceptable. Debería de haber concursos públicos para la admisión de todo y para cualquier funcionario.

Son tiempos, los que estamos viviendo, de pensar en una administración pública moderna, eficiente, controlada por resultados, volcada a la atención del ciudadano pero nos aferramos a todo lo contrario:

¹²⁷ Blau, Peter M. & Meyer Marshall W. *op., cit.*

estimular un ideal superado e irrealista para implantar al final del siglo XX un tipo de administración pública que en Europa, en la época del estado liberal, se justificaba como un antídoto al patrimonialismo. Sólo que hoy en día ya no se justifica.

La modernización o el aumento de eficiencia de la administración pública debe ser el resultado a mediano plazo de un complejo proyecto de reforma mediante el cual se busque fortalecer la administración pública central o el *núcleo estratégico del estado*, al mismo tiempo que se descentraliza basándose en la implantación de *agencias autónomas* y de *organizaciones sociales* controladas por contratos de gestión.¹²⁸

3. Evaluación de los resultados en la gestión pública

Evaluar los resultados es iniciar el cambio del paradigma de una nueva cultura de gestión pública.

Ciertamente, es una de las mejores herramientas para influir en los miembros de las burocracias administrativas a fin de que abran sus puertas a ese cambio.

Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si el proceso administrativo se organiza y se difunde cuidadosamente y con respeto hacia todos los involucrados, éste se convertirá en un mecanismo que servirá como punto de referencia para la gestión pública. En todo caso,

¹²⁸ Pimienta, Carlos César, *Aspectos recientes da organizacao e das políticas de modernizacao da funcao pública federal*, Rio de Janeiro, *Revista de Administracao Pública*, núm. 28, abril, 1994, p. 29.

será decisivo para progresar hacia la formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más conocedores y con mayor capacidad para escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación: llegará el momento en que la evaluación tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Poco a poco será cada vez más difícil preparar programas y aun legislar sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores.¹²⁹

Para obtener estos resultados los evaluadores deben recibir entrenamiento sobre la nueva filosofía de servicios, más que sobre lo último de las últimas que los llevarán a construir un nuevo y sofocante sistema de auditoría.

Si aceptamos que la evaluación significa un cambio de cultura con éxito en lo técnico y lo cultural, entonces también tenemos que aceptar que eso tomará tiempo.

Invertir en la evaluación requiere tiempo y constancia; pero además, necesita fundamentalmente profesionales bien entrenados y muy diferentes de los burócratas clásicos, e incluso de los auditores convencionales.

4. Formación de funcionarios públicos para una nueva cultura de gestión en las instituciones públicas

La formación es el principal recurso para hacer que las personas se ajusten a los cambios culturales: por consiguiente, los programas de formación

¹²⁹ H., Peter, Howard, Rossi E., Freeman, *Evaluation a Systematic Approach*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi, 1995, p. 13.

deben diseñarse especialmente para un caso específico, ya sea que se prepare o que ya se haya implantado. Cuando hay armonía entre una buena estrategia, suficiente conocimiento los problemas empíricos y entrenamiento de las personas que participarán en el cambio cultural, las probabilidades de éxito están prácticamente aseguradas.

Sin embargo, el problema más difícil y el más inmediato suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es la consecuencia de una serie de éstas; pero ¡vaya descubrimiento!: no habrá innovación sin innovadores.

Si los líderes no son innovadores, por lo menos deben contar con el apoyo indispensable de los innovadores locales como parte de su personal subordinado; pero mucho cuidado con apartarlos como miembros de una casta superior: debe propiciarse que se involucren en el entrenamiento de su personal, a la vez que se beneficien con otro tipo de programas con entrenamientos muy específicos sobre el mismo tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas.¹³⁰

El entrenamiento de los líderes es una verdadera necesidad, que debe ocurrir después de que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia en desarrollo organizacional. Cierto que necesitaríamos varias generaciones de este tipo de innovadores entrenados en el análisis, el diagnóstico y la orientación del cambio, lo

¹³⁰ Rodríguez Vidrio, Fabiola, *Hacia nuevas formas de liderazgo, gestión y estrategia*, departamento de Administración, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1995, p. 3.

mismo que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción.

El factor humano: clave para el cambio hacia una cultura de modernización de la gestión pública

En la administración pública no disponemos de una relación entre programas y sus resultados estos medios son vagos; las metas con frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo que conduce a incrementar la cantidad de procedimientos y el formalismo. Aun en las agencias públicas que trabajan en negocios privados, como las aerolíneas o del sector de energía pero que se benefician de un cuasi monopolio, observamos la misma tendencia.¹³¹

Si se quiere conseguir lograr que un nuevo modelo funcione se deben de formar y capacitar a las personas que participarán en el nivel operativo sin que tengan que esperar instrucciones: cambiar el comportamiento de los rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en revolucionar el comportamiento gerencial; para responder a esa complejidad la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización debe responder a la complejidad, desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos.

Ordenarles a las personas que cambien ya no funciona. Construir una nueva cultura de gestión pública implica: cambiar las creencias, actitudes,

¹³¹ OCDE, *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector*, Paris, 1997, p. 55.

valores y estructura de las instituciones públicas, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías y nuevos desafíos.¹³²

El conocimiento es la clave para transformar sistemas humanos y la administración pública. Esto plantea una gran paradoja, porque el desempeño individual de cada ser humano resultado de su comportamiento frente al contenido de su cargo, sus atribuciones, sus tareas, actividades o *inactividades* depende de un proceso de mediación e integración entre él y la institución. La institución esta colocada como el medio donde el individuo satisface o no sus necesidades. Y es de esa satisfacción o insatisfacción de necesidades que dependerá su motivación en la tarea, su dedicación y desempeño.¹³³ Podemos gastar miles de millones de pesos y pasar meses haciendo análisis precisos para implantar un cambio técnico, como computarización del sistema de comunicaciones; sin embargo no podemos dedicar el mismo tiempo y recursos para el desarrollo de un verdadero conocimiento del sistema humano que vamos a intervenir, y que por humano se va a resistir, pervertir y aún rechazar el nuevo esquema que pretendemos imponer.¹³⁴ El contraste es aún más desastroso cuando está en juego una reforma sustantiva como pudiera ser el esfuerzo por tratar de imponer una cultura moderna de gestión pública.

Hay que desarrollar una forma estratégica nueva y sencilla, en lugar de trabajar con el esquema dual tradicional: fijar objetivos y determinar la

¹³² Bennis, W., *Organization development: its nature, origins and prospects*, Addison-Wesley, EUA, 1969, p. 27.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Crozier, M., *op. cit.*

mejor forma racional para lograrlos. Lo mejor es trabajar con un esquema triangular más abierto: fines, recursos y restricciones.

El reformador, naturalmente tendrá en cuenta su fin al momento de seleccionar sus objetivos, lo que le permite utilizar sus recursos, especialmente los humanos y reducir al mínimo las restricciones, que también suelen ser humanas. No comprender ese esquema estratégico tan sencillo explica los repetidos fracasos de los tecnócratas metidos a reformadores en todos los países.

Pero aún hay otra dimensión potencial para utilizar los conocimientos: se trata de compartirlos con los actores que cargarán con la mayor parte de la modernización de la gestión pública. El deseo de ser eficiente más allá del deber les produce a los ciudadanos a los que se sirve más resultados positivos. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato, cara a cara.

En consecuencia, el esfuerzo debe hacerse dirigido en tres direcciones: la preparación, la evaluación y el entrenamiento.¹³⁵

Si queremos lograr un cambio en la forma como se toman las decisiones, tenemos que transformar primero la actitud de los miembros y sus relaciones interpersonales; un gasto exorbitante y una mal conocimiento para la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación.

¹³⁵ *Ibidem.*

5. La cultura organizacional: una nueva perspectiva en las instituciones públicas

Hay mucha incertidumbre y desorientación, con una cierta dosis de intuición, sobre la ética de la función pública, su funcionamiento, sus responsabilidades y la rendición de cuentas.¹³⁶ Inmersos en esa crisis de confianza y legitimidad, los líderes con capacidad de dirección y voluntad para articular una nueva imagen que se ajuste a las circunstancias y tenga credibilidad externa e interna escasean.

La profesión pública, en un momento crítico, está falta de directivos con visión para establecer la dirección del cambio. El apoyo político es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar la gestión pública pues muchos de los obstáculos para conseguir ese cambio son específicamente culturales.¹³⁷

Las organizaciones culturalmente limitadas están muy comprometidas con sus teorías en uso, por eso son especialmente propensas a encontrar más dificultades para ajustarse a los cambios estructurales. Los estudios de empresas en crisis indican el estrangulamiento que las ideas de los directivos ejercen sobre los esfuerzos para promover la adaptación organizacional.¹³⁸

¹³⁶ Mussari, Riccardo, *Autonomy, Responsibility and New Public Management*, University of Siena, Italy, 1996, p. 2.

¹³⁷ Casares Arrangoiz, David, *Liderazgo: capacidades para dirigir*, FCE, México, 1996, p. 22.

¹³⁸ Becher S.W. & Neuhauser D., *The Efficient Organization*, publishing Company, Elsevier-North Holland, 1975, p. 32.

Por poner un ejemplo: el gobierno presta muy poca atención a la gestión de los recursos humanos, con todo y la prestación de los servicios públicos dependen principalmente de la productividad de su personal, la función pública presenta muchos de los síntomas de un equipo de trabajo desmoralizado y desmotivado.

En el momento en el que las empresas privadas están aceptando que el personal se motiva mucho más por su producto que por el beneficio, el gobierno sigue jugando con un sistema de recompensas financieras relacionadas con los resultados; además aunque hay ciertas diferencias entre lo público y lo privado.

La relación administración pública-ciudadano a menudo no es una relación que recoja demandas reales de ciudadano a la administración pública. Hacer que la gestión pública evolucione hacia la *excelencia* necesariamente tiene que implicar la relación directa con los ciudadanos (sujetos, proveedores, presidiarios, contribuyentes, receptores de subsidios y clientes). La aproximación no siempre es una característica deseable de las relaciones con estos grupos; lo importante para la gestión pública es diseñar una relación apropiada entre la organización y su gente.

Teniendo en cuenta estas calificaciones, la discusión sobre cultura organizacional dirige nuestra atención tres puntos básicos para la gestión pública:

- Primero, las normas y valores para guiar, motivar y legitimar el comportamiento directivo, sobre todo, en situaciones en las que los

objetivos operacionales son conflictivos y no estables. Sin estos puntos de referencia más elevados, los cambios en los objetivos pueden crear una desorientación seria y costosa.¹³⁹ Una cultura firme crea flexibilidad organizacional al proporciona símbolos de continuidad en medio del cambio.

- Segundo, introducir la idea de *excelencia* ha corregido el modelo de *hombre administrativo* que busca la satisfacción más que la maximización de su elección racional. La simple satisfacción generalmente se percibe como un deseo bajo e inmutable. La *excelencia* plantea la manera como se establecen los niveles de aspiración al tiempo que se relaciona con un criterio de productividad más general que permita diferenciar la gestión pública de la privada. Similar a otros conceptos del aprendizaje y la experimentación organizacional, la *excelencia* conduce hacia un deseo en busca de mejora en la productividad año con año.
- Tercero, una cultura de gestión pública bien desarrollada ayuda ampliar las opciones y a aumentar las posibilidades de éxito en la gestión del cambio; siempre habrá una fuerza externa que presione las circunstancias o una presión política que a superare la resistencia al cambio.¹⁴⁰

El cambio organizacional es la capacidad de percibir y entender los cambios y sus reflejos sobre el hombre y la institución, de adaptarse a las

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ *Ibidem.*

exigencias de los hechos nuevos y si fuera posible anticiparse a la llegada de los cambios y a los nuevos hechos -pasan a ser una condición vital.¹⁴¹

El proceso de cambios al interior de las instituciones es una característica de organismos vivos. Vida es sinónimo de cambio. Por ello las instituciones públicas o privadas tienen que adaptarse a los cambios externos e internos, y para hacerlo tienen que introducir cambios en sus estructuras.

Es debido a ello que el estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés, sobre todo en aquellos países más vulnerables a los cambios internacionales. Por eso es aventurado afirmar que el cambio y la complejidad organizacional, no son el signo de nuestros tiempos. Se habla de la modernización de la administración pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones, desde diversos puntos de vista, sin embargo es necesario determinar cuáles son los puntos referenciales que originan el cambio. A juicio de Enrique Cabrero,¹⁴² se puede partir desde tres categorías de análisis: eficiencia, eficacia y legitimidad.

La eficiencia demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros; lo mismo que su prudente y más óptima colocación en las economías de bajos criterios cuantificables y claramente expresos. En la administración pública la eficiencia se demanda en los niveles operativos,

¹⁴¹ De Faria, Mello, Achilles Fernando, *Desarrollo organizacional desarrollo integral*, Limusa, México, 1998, p.47.

¹⁴² Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, Alianza Editorial, INAP, México, 1995, p. 19.

es decir en su proceso administrativo. La eficiencia requiere que la tecnología administrativa se modernice en el ámbito operativo; en este sentido el cambio organizacional tiene el criterio de que los procesos decisorios se guíen bajo cánones cuantificables, claros y explícitos.

El amplio aprovechamiento de los recursos es uno de los fundamentos de las teorías económicas de la democracia; tal es el caso de los análisis de Schumpeter o Downs, entre otros.¹⁴³ La situación es más demandante en nuestros días puesto que la crisis económica obliga a usar de manera adecuada los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros. En este sentido los funcionarios de este nivel jerárquico requieren de técnicas administrativas claras e impacto inmediato; así, su instrumentación tiene como referente temporal el corto plazo.

La eficacia está dedicada al nivel medio de la administración pública. Aquí la preocupación radica en la funcionalidad y la calidad del aparato público; su eficacia es eje sustantivo del cambio organizacional. De esta manera es claro por qué las técnicas administrativas y su eventual modernización se enfocan hacia la funcionalidad.

La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización. Dentro de los estudios que más se

¹⁴³ Para profundizar en el tema se recomienda consultar a Alejandro, Herrera, *A Review and Critique of the Economic Theory of Democracy*, University of Wawck, London, 1994.

han destacado en este punto están los elaborados por Nioche¹⁴⁴ y Pettigrew;¹⁴⁵ ambos autores, bajo visiones diferentes, hacen especial énfasis en el proceso administrativo, en su necesidad de ser funcional y, sobre todo, en la importancia del factor humano para hacer funcionar las organizaciones.

La importancia del factor humano en el ámbito de la eficacia es muy peculiar, puesto que comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones; por su parte la coordinación se desarrolla en dos vertientes: la parte meramente administrativa (en donde ubicamos a la gerencia pública) y la parte política.

6. Eficiencia y eficacia en la gestión pública

Tanto la eficiencia como otros conceptos asociados (economía, eficacia y valor, a cambio de gasto), concentrados en los costos están a punto de alcanzar una plaza sólida en la práctica administrativa y en la retórica política. Los funcionarios han tenido que aprender una letanía de *ratios* entre recursos y resultados que definen la economía, la eficiencia y la eficacia, junto con sus interrelaciones.

La eficacia se aumenta alcanzando un mayor *ratio* en los objetivos deseados y los resultados reales por eso par Bouckaert:

¹⁴⁴ Nioche, Jean Pierre, *Science Administrative, Management et Public et Analyse des Politiques Publiques*, en *Revue Francaise d' Administration Publique*, núm. 24, octubre-diciembre, France, 1982, pp. 9-24, y

¹⁴⁵ Pettigrew, Andrew, *The Creation of Organisational Cultures*, ESIAM, Brussels, Bélgica, 1979, pp. 16-25.

*La eficacia es como la definición de objetivos, la medida del progreso realizado para el alcance de aquellos objetivos y la consideración de medios alternativos para alcanzarlos, la eficiencia es la minimización de inputs del programa con relación a sus resultados, dados los objetivos y los medios elegidos para conseguirlos.*¹⁴⁶

Estas distintas formas para alcanzar un mejor resultado parten objetivos políticamente bien definidos.

La eficiencia es un concepto menos claro de lo que a primera vista parece: las consideraciones políticas y técnicas siempre están entrelazadas cuando se busca mayor eficiencia. Los juicios políticos son necesarios al momento de decidir cómo buscar aumentos en los *ratios* de eficiencia, bien mediante el aumento de *outputs*, bien mediante la reducción de *inputs* o bien haciendo ambos al mismo tiempo. Los juicios políticos aparecen también al establecer el periodo de tiempo necesario para producir estos resultados. Invertir en el capital humano por medio de la reorganización, de la formación o de la instalación de los procesos de información, produce grandes beneficios a largo plazo.

La política, en resumen, establece limitaciones al mismo tiempo que indica lo que se pretende optimizar. Las positivas connotaciones políticas de una mejor eficiencia pierden su fuerza cuando se evidencia que la práctica no sigue a los preceptos; en ese caso la eficiencia se convierte en una palabra fea si los resultados son significativamente ineficientes.

¹⁴⁶ Bouckaert, Geert, *Governance Between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services*, en Kooiman, Jan, *Modern governance, new government society interactions*, *op. cit.*

Aunque también la palabra eficiencia suena mal cuando en la práctica se le iguala con la eficiencia medible, esto por que los beneficios económicos se identifican más fácilmente que los beneficios sociales; además de que los esfuerzos para mejorar la eficiencia hacen que tengan que redefinirse los criterios de actividad para que se puedan medir sin dificultad. Después de todo, buscar la eficiencia degenera en un juego de números.¹⁴⁷

La diversidad de las funciones del gobierno, los problemas para mejorar objetivos y las dificultades para establecer y mantener el orden de importancia son un desafío para mejorar la eficiencia en aquellas administraciones que no puede evitarse.

La ineficiencia productiva ocurre cuando las organizaciones fracasan al intentar reducir los costos por mala gestión; está claro que esto es muy relevante para la gestión pública, no obstante la actual política de cambio para privatizar y subcontratar está hecha con la idea de aumentar la eficiencia en la designación de recursos y reducir la ineficiencia productiva; la eficiencia de la administración pública depende más de la actuación de las organizaciones que de la acción del mercado.

Desde nuestro punto de vista cuatro son las razones de ineficiencia productiva que privan en la administración pública:

- Los resultados son difíciles de definir, y más aún de medir;
- los indicadores de los resultados disponibles son imperfectos por su imposibilidad de recoger diferencias cualitativas de las actividades;

¹⁴⁷ *Ídem.*

- los incentivos y las oportunidades de los directivos para buscar vías para reducir los costos son limitados por los acuerdos y las reglas que determinan la discreción de su gestión;
- los administradores se enfrentan con estas incertidumbres evitando la tarea de la evaluación.¹⁴⁸

La eficiencia por lo regular se define en términos de innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para gestionar el cambio, es por ello se pone un fuerte acento en la flexibilidad.¹⁴⁹

De ahí que la gestión pública se desempeñe dentro de un contexto altamente político caracterizado por múltiples valores que presionan a quien toma decisiones. Se entiende así que la política no sólo es un fenómeno general y típico de cualquier organización, sino que también es un fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder tanto en los partidos políticos como en los grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático.¹⁵⁰

La gestión pública enlaza al gobierno y a la administración pública, por lo que define como un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objeto es crear, diseñar, implementar y evaluar diversos cursos de acción (opciones de gobierno) para atender,

¹⁴⁸ Rosales Nuñez, Juan, *op. cit.*

¹⁴⁹ Bouckaert, Geert, *op. cit.*

¹⁵⁰ Cabe recalcar que ese contexto democrático debe darse en un estado de derecho y con un verdadero equilibrio de poderes, pues de lo contrario no se puede hablar de democracia.

regular y responder a las también diversas necesidades que plantea el ciudadano.

Los análisis en materia de gestión no pueden sustraerse a sólo ser prescriptivos: deliberadamente, al menos, deben serlo por deducción. Esta razón es la más importante para mantenerse cerca de las realidades empíricas: la prescripción no puede separarse de la descripción:

*La ejecución de un proyecto público en el resultado de acciones puestas en marcha por una serie de organizaciones estratégicamente interdependientes.*¹⁵¹

Algunas organizaciones estratégicamente interdependientes están conscientes de que su comportamiento dependerá del de las organizaciones consideradas como competencia. Las acciones de un gerente dentro de este escenario, por lo tanto, deben reflejar su entendimiento acerca de cómo encajan dentro del conjunto de organizaciones. Esa comprensión es la base para determinar sus movimientos en el escenario. Pensamos que hay una necesidad cada vez mayor para adaptarse al cambio y hacer frente a nuevos problemas ante un entorno rápidamente cambiante.

En cuanto instrumento de gobierno y regulación de la organización, la gerencia pública es producto de una negociación entre sus miembros, la expansión cristalizada y codificada de una relación de fuerza y de un convenio entre participantes; al mismo tiempo, sus funciones son fijar ese convenio.

¹⁵¹ Peminns, Johames, M., *Strategicall y Interdependet Organizations*, en Paul Nystrum & Wilian H. Starbuck, comps, *Handbook of Organizational Design*, vol.1, Oxford University Press, London, 1981. p. 46.

En consecuencia, sus características están estrechamente vinculadas con las prácticas de los participantes (desde dirigentes hasta ejecutantes); prácticas, que a su vez remiten a las aptitudes de organización de aquéllos, es decir, a su capacidad cognoscitiva y de relación para participar en el juego de la cooperación y el conflicto que tiene lugar en la organización.¹⁵²

La gestión pública es el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos; como está a cargo de la administración pública, se convierte en el punto básico del proceso de gobierno.

*La gestión pública no es el conjunto de procedimientos que se definen a priori para alcanzar las metas propuestas, sino un sistema de realizaciones externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública. Es también un sistema de comunicación, interlocución, atención y solución de problemas públicos influido por la relación compleja de los ciudadanos con el estado. Por eso la gestión pública trasciende la clásica e insuficiente noción de que a través de ella se administran recursos. Esto, además de impreciso, empobrece el sentido y los fines del gobierno, además de que contribuye a la desvalorización de la administración pública pues la confina a un perfil operativo y burocrático.*¹⁵³

Las organizaciones modernas actúan dentro del ámbito de un mundo de cambios por la convergencia de una variedad de actores cuya participación, dentro de la noción de aldea global, ejercita las influencias en su seno. Recientes diagnósticos han identificado el eclipse de algunos países altamente desarrollados en cuanto a las diferencias de las

¹⁵² Crozier, M. y E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, citado por Xavier Mendoza y Carles Castells, *El control del grupo de las empresas públicas de Barcelona*, Gestión y política pública, vol. II, núm. 2, México, julio-septiembre, 199, p. 286.

¹⁵³ *Ibidem*.

organizaciones públicas y privadas; lo mismo que el ascenso de otros basados en la eficiencia de sus organizaciones públicas y privadas.

Las condiciones actuales reclaman reconceptualizar a fondo las organizaciones; hoy en día más configuradas y más flexibles para encarar los cambios tecnológicos, las transformaciones del mercado y otros factores limitantes en los que las nociones jerárquicas son refractarias. La gerencia tradicional distingue el planteamiento y la ejecución, mientras que las fallas de la organización se acreditan a la segunda, la gerencia moderna las concibe dentro de un proceso integrado.¹⁵⁴

En ambientes determinados por inestabilidad, riesgo, incertidumbre, terminales múltiples y bifurcaciones, la administración pública requiere de una profunda revisión conceptual.

En víspera de que concluya el siglo XX, la capacidad de la gerencia pública consiste en un recurso técnico para el desarrollo de las sociedades, pero al mismo tiempo limitado ya que tiene desenvolverse a escala internacional y en ese sentido Iberoamérica tiene necesidades imperativas, urgentes e impostergables. Una gerencia pública de ese tipo será un puntal para la democratización no sólo de México sino de la región, pues dará transparencia a los actos políticos y ampliará los espacios de participación ciudadana para la protección de los derechos humanos.

Los gobiernos, al igual que los estados, son objeto de reformas y transformaciones. Entendidos como la vida concreta de los estados y cómo el sistema de capacidades que permiten dar una dirección común a la sociedad, los gobiernos son los responsables de asegurar que las reglas del orden público

¹⁵⁴ Rosales Nuñez, Juan, *op. cit.*

*sean cumplidas. Los gobiernos ahora son instituciones no sólo receptiva. sino abiertas a lo que sucede en el medio ambiente de los sistemas políticos.*¹⁵⁵

Actualmente el gerente público principalmente se desempeña en los procesos de gobierno y también en los procesos administrativos de la administración pública, aunque sus ámbitos de ejercicio profesional son más variados y diferenciados, hasta extenderse a los grupos emergentes de la sociedad civil.

La gerencia pública, como la privada, aparece dentro de un contexto organizacional que le permite ciertas características universales; por eso el gerente público necesita saber ser gerente, entendido este como el reclamo de medidas de adaptación, corrección, perfeccionamiento o desarrollo de los procesos administrativos de previsión, planeación, (objetivos, métodos, procedimientos) decisión, estructura (organización y tareas), coordinación, integración, control e información. Al mismo tiempo hay algo eminentemente típico de la gestión pública a causa de su inserción dentro de procesos políticos más amplios que le dan su razón de ser.

Es posible, además, que las semejanzas crezcan con los procesos de globalización económica, no tanto porque las organizaciones públicas pierdan carácter como tales, sino más bien porque lo público tenderá a afectar de manera más directa la acción administrativa, superando el ámbito organizacional y su entorno inmediato para desarrollar una *visión ecológica* de la gestión pública.

¹⁵⁵ Berrones Uvalle, Ricardo, *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisuóptica. op. cit.*, p.6.

En el centro se encuentra el quehacer administrativo con sus reglas y procesos internos. Un primer ámbito ecológico incluye el marco organizacional de estas actividades: el administrador está inmerso en una organización cuyas dinámicas propias influyen en su desempeño administrativo.

El segundo ámbito considera el marco político del quehacer organizativo: la organización pública está inmersa en un sistema político desde las políticas públicas son, por lo menos en teoría el resultado de un proceso democrático que influye claramente en las dinámicas organizativas. Aquí el carácter político del entorno de la organización pública especifica el quehacer administrativo y lo diferencia del caso privado.

El tercer ámbito es el marco socioeconómico regional. La acción política corresponde a una unidad territorial y cultural (nación), cimentada en estructuras económicas y políticas resultantes de procesos históricos particulares; al mismo tiempo conformada por diversos grupos con intereses económicos y sociales que participan en mayor o menor medida en la dirección del país.

Aunque ambos tipos de organización pública y privada, se encuentran afectadas por las dinámicas de este último ámbito, su efecto es diferente en cada caso pues especifica prácticas sociales distintas para cada tipo de gerente. Por último el marco internacional, tanto regional como mundial, donde encontramos el acontecer nacional.

Los nuevos escenarios en los que la nueva gerencia pública se desenvuelve reclaman la distinción curricular de los niveles educativos; esto en función de los requerimientos profesionales del gobierno y es por una gama de nuevos grupos civiles colectivos cuya iniciativa privada es más participativa y cuyas relaciones en el sector público son más complejas y estrechas.

7. Desempeño de nuevas tareas del gerente en el sector público

El gerente público se caracteriza por su capacidad de análisis, su aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales; asimismo este personaje formula y aplica políticas, que conducirá a un grupo humano hacia el objetivo elegido bajo criterios teleológicos y de retroalimentación. Todo esto es diverso a la gerencia tradicional, afincada en la elaboración de presupuestos, procesos de selección, capacitación y puesta en marcha de sistema contables.

La diferencia radica en cómo estas técnicas producen información, en la gerencia moderna, para alimentar el proceso decisorio ante escenarios alternativos, como por ejemplo la administración de personal que facilita las relaciones interpersonales a como los sistemas contables que permitan la retroalimentación. La gerencia tradicional es más próxima a las técnicas

administrativas, por su énfasis en la jerarquía de los procesos y las uniformidades, y por la inaplicable e inviable, en términos organizativos signados por su ambigüedad, interdependencia, junto con los compromisos múltiples y la incertidumbre política.

El gerente público debe ser capaz de organizar y comunicar información con claridad, tanto verbal como escrita, ante cualquier sector de la población, además de saber utilizar y desarrollar información estadística.

Cabe recordar que la moderna gerencia pública se basa en líneas flexibles de autoridad y en su amplísimo ámbito de comunicaciones.

8. Responsabilidad de cargo en el servidor público

Los servidores públicos en México enfrentan retos muy complejos. La responsabilidad en el servicio público ha dejado de ser una moda administrativa para convertirse en una demanda más, tanto interna como externa.

Estas mejoras la gestión pública dependen del nuevo marco constitucional para la responsabilidad pública, ya que no se desenvuelven en un vacío político; por eso las instituciones y los procesos de responsabilidad pública deberían diseñarse para promover y reforzar estándares crecientes de rendimiento.

Igual que hay una diversidad considerable en las funciones de las organizaciones públicas, de la misma manera debería de haber la correspondiente diversidad de formas a las que estén sujetas; de ahí que se necesita una aproximación de contingencias para ajustar las formas de responsabilidad a las funciones de la organización.¹⁵⁶

La nueva cultura de la gestión pública debe enriquecerse mediante la percepción de la responsabilidad como un componente del proceso de gestión más que como algo externo. La doctrina de la responsabilidad ministerial es la mejor defensa que los funcionarios pueden utilizar ante una mala gestión; una mejora en la función pública sólo puede provenir de un proceso de responsabilidad que haga énfasis en la actividad de la gestión pública.¹⁵⁷

El gerente público debe tener un talento especial para combinar el análisis formal, las técnicas del comportamiento y la racionalidad del poder, con el fin de hacer surgir un movimiento cohesivo y gradual hacia aquellos fines que paulatinamente se van refinando y reformulando de acuerdo con la información que se les alimente.

Eso significa que los gerentes no necesariamente proceden de manera directa, estableciendo metas formales y desarrollando luego estrategias para alcanzarlas: en realidad tienen una idea general de lo que esperan lograr, pero van probando las aguas antes de proceder; desarrollan

¹⁵⁶ Cooper, Phillip J., *Accountability and Administrative Reform: Toward Convergence and Beyond*, en Canadian Center for Management Development, Series de Governance and Public Management, Canada, 1993, p. 175.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

apoyó para sus ideas y las van modificando en la medida en la que van avanzando, en el camino reúnen las fuerzas necesarias para llevar adelante sus ideas.

Los gerentes públicos suelen desestimar sus logros porque no se ajustan a las normas (o niveles de eficiencia) del sector privado; no obstante, si comprendemos el contexto en el que operan los gerentes públicos, veremos que es más fácil reconocer sus logros. Unas de las premisas para ello es que su papel no es tanto cumplir metas sino más bien crear un entorno en el que esto se puede cumplir.

El problema está en cómo lograrlos sobre todo si tomamos en cuenta que gran parte de la actividad del sector público no puede cumplirla una sola institución; lo que suele suceder es que se hacen esfuerzos de cooperación en donde se involucran tanto el sector público como el privado.

De hecho la idea de la gerencia intergubernamental dentro de una red interorganizacional se refiere a la capacidad de los gerentes para desarrollar un proceso mediante el cual el tema global sigue siendo una constante, pero permite compensaciones entre medios y fines.

En realidad los gerentes en una red interorganizacional no están gerenciando diferentes niveles de gobierno: están gerenciando relaciones que atraviesan los distintos niveles de gobierno.

Los esfuerzos de coordinación jerárquica fracasan porque no toman en cuenta este aspecto singular de la gerencia dentro de una red. Los esfuerzos de coordinación deben estar basados en el reconocimiento de que el control dentro de una red no es central, sino diverso. Esto difiere de la idea de centralización

*porque cada organización de la red puede tener el mismo poder y estar en el mismo nivel de toma de decisiones.*¹⁵⁸

Los gerentes públicos necesitan habilidades políticas (negociación) y organizacionales (toma de decisiones) en la red interorganizacional. Para esto deben desarrollar lo que se ha llamado *poder de relación*.

*El poder de relación se refiere a la capacidad para movilizar a otros en apoyo de las propias metas. Es básicamente tradicional y depende de la persuasión y negociación más que de la impartición de instrucciones, como en la forma pura de la autoridad o la posición legítima del poder.*¹⁵⁹

Las redes de gerencia constituyen una herramienta para lograr el tipo de comunicación multilateral indispensable en estos contextos. La capacidad de los gerentes públicos para utilizar estas redes de gerencia requiere que dominen tanto la estructura de las redes como el proceso de trabajo en red. Muchos proyectos quedan inconclusos debido a la incapacidad para identificar a los interesados, esto ocurre porque no se les considera parte de la red.

Una autoridad internacional en cibernética aplicada a organizaciones, Andrew Dunsire, de la Universidad de Cornell, señala al respecto:

*Que las administraciones públicas serán crecientemente redes interorganizacionales más que jerarquías.*¹⁶⁰

¹⁵⁸ Mandell, Myrna, *Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada, Pobreza un tema impostergradable*, CLAD y FCE, Caracas, 1993, pp. 96-97.

¹⁵⁹ Col, Jean Marie, *Management Networks: Organizational Skills and Political Skills*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, september, 1993, Chicago Illinois. p. 22.

¹⁶⁰ Cita retomada del texto de Kliksberg, Bernardo, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, op. cit.

Una perspectiva cibernética de la dirección, el control y la evaluación en el sector público que no concluye hará avanzar al estado en esta dirección renovadora importantes beneficios, y transformar ámbitos donde predominan cruentas luchas interburocráticas en espacios de cooperación y acción conjunta con otras instituciones ya sean pública o privada.

El gerente público debe contar con capacidad para superar el perfil histórico, anclado en el mero ejercicio de la autoridad formal por la visión punto focal creador de racionalidad. Ello demanda, entre otros aspectos, capacidad para pensar al sector público más responsable e inteligente en sus procesos administrativos; para concertar la construcción de las redes, negociar la solución de múltiples problemas que surgirán, y orientar la búsqueda de oportunidades de acción conjunta.

La complejidad contextual, el manejo de redes las necesidades crecientes de la capacidad de coordinación, exigen la acción en equipos. Ello requiere en el gerente capacidades para superar las arraigadas tendencias al enquistamiento sectorial y el caudillismo burocrático, actitudes muy propias del estado, además de contar con la suficiente calidad y preparación como para construir un factor positivo en las acciones de equipo y extraer al mismo tiempo la mayor productividad.

Participación ciudadana y gerencia pública

La visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino. La participación social se define como un derecho humano y una necesidad apremiante para el cambio:

La necesidad de participar en el desarrollo es sinónimo de reconocer el derecho que todo ciudadano posee, en su doble calidad de individuo y miembro de un grupo de interés.¹⁶¹

Esto también significa que la sociedad debe garantizarles a los ciudadanos dos cosas simultáneamente: primero, los suficientes canales institucionales que le permitan intervenir en las decisiones y actividades que afectan sus condiciones sociales; segundo, el acceso a los medios y recursos indispensables para aprovechar plenamente esas oportunidades.

¹⁶¹ Tomis, B., *Participación popular y desarrollo en la base*, Organización Internacional del Trabajo, Chile, 1987, p. 159.

Mills,¹⁶² por su parte, no es tan optimista y establece una clara separación entre público y masas para explicar la acción social. En el primer caso intercambian opiniones entre sí las personas y los sectores sociales y ambos con la autoridad; en consecuencia se derivan acciones.

Quienes intervienen en este proceso son individuos conscientes que convierten sus preocupaciones personales en cuestiones sociales; desafortunadamente no son la mayoría. Por el contrario, en una sociedad de masas la realidad de los demás no puede manifestarse, no puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales: el individuo pierde independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedad son la inseguridad y la desorientación.¹⁶³

Mientras el público se organiza para defender sus causas, vieja tendencia de canalizar sus demandas en la agenda de los partidos políticos cada vez va quedando más en el pasado por la ineficiencia que han demostrado; su capacidad resolutive y de convocatoria, es claro que pierde terreno día con día.

Como respuesta a este vacío parece que la respuesta de Havel, en el sentido de crear *partidos no políticos*,¹⁶⁴ tomará vigencia, tal como lo demuestra el cada vez mayor número de organizaciones civiles que han surgido en todo el mundo con los más diversos fines: nos referimos a las organizaciones no gubernamentales.

¹⁶² Mills, C. W, *La Elite del Poder*, México, FCE, 1991. p. 59.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ Václan, Havel, *La responsabilidad como destino*, FCE, México, 1991. p.79.

Numerosos defensores de la participación de la comunidad estiman que las poblaciones comunitarias avanzarán más si están separadas del patrocinio gubernamental. En efecto, algunos creen que debe oponerse resistencia a cualquier tipo de participación externa, lo mismo que las comunidades deben encontrar soluciones autónomas para sus problemas.

Un importante informe de Naciones Unidas (1981) establece la diferencia entre participación inducida, coercitiva y espontánea; en su documento afirma que la participación espontánea es la más deseable puesto que depende de la iniciativa local y del esfuerzo voluntario, además de que emula las tendencias contrarias a la participación, inherentes al apoyo externo. Al movilizar el apoyo local desde adentro, la participación espontánea fortalece la comunidad y promueve el desarrollo auténtico.¹⁶⁵

Hoy la gestión pública se encuentra en el debate de la vida ciudadana y en la deliberación de las instituciones gubernamentales:

*Gobernar en la era de la posmodernidad significa tomar en cuenta al público ciudadano y a las diversas formas de asociación civil que dan cauce a los nuevos movimientos sociales.*¹⁶⁶

La gestión pública enfrenta retos que tienen su origen en la diversidad de públicos que le demandan soluciones a problemas específicos. Antes la gestión pública se desenvolvía frente a públicos masivos y anónimos:

La vida pública es un espacio que ha provocado que los cambios en la vida estatal, las reformas, la modernización o la reconversión de estructuras erradiquen el exceso de protagonismo gubernamental y administrativo. El

¹⁶⁵ Midgley, James, *La política social, el estado y la participación de la comunidad*, en Kliksberg (compilador), *Pobreza un tema impostergable*, CLAD y FCE., Caracas, 1993, p. 213.

¹⁶⁶ Berrones Uvalle, Ricardo, *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*, op. cit.

*espacio público se nutre de la acción individual y de los grupos ciudadanos.*¹⁶⁷

Hoy la gestión pública debe cumplir con demandas ciudadanas debido a que los ciudadanos se encuentran cada día más politizados, informados y contestarios. Ya no es una sociedad silenciosa, ni pasiva y mucho menos indiferente, sino todo lo contrario: más activa, organizada y emprendedora. No aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, como tampoco ineficiencias sin explicación o insuficiencias recurrentes: ahora reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo que obliga a la gestión pública a introducir cambios que sustenten un eficaz sistema de redes.¹⁶⁸

Los procesos de reforma del estado comprenden programas intensos de descentralización que requieren gerentes públicos municipales y administradores regionales y urbanos, en tanto una variedad de grupos sociales se administra por sí mismo.

1. Gerencia pública y democracia

Los gobiernos, mediante sus leyes mayores, procuran determinar funciones, y fuentes de legitimidad para la administración pública. A pesar de las concepciones legales y constitucionales, el éxito de la administración

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ *Ibidem.*

democrática depende tanto de la práctica política de esos valores, como de las formas gerenciales que se utilizan para administrar los asuntos públicos.

La ausencia de una práctica de administración democrática produce incredulidad y desconfianza en la población respecto a la capacidad gubernativa de políticos y burócratas. Ambos, muchas veces se tratan públicamente como autointeresados, distantes del bien social y administrativamente ineficientes; en consecuencia, la población ve las estructuras administrativas del gobierno como algo inadecuado incluso se atacan las propias funciones del gobierno. Últimamente en muchos países han sido consideradas como excesivas, dispendiosas y administradas sin control.

Por eso, de manera concomitante a las propuestas legales y las reformas administrativas, es preciso recuperar la credibilidad de la población en cuanto a la capacidad administrativa de los gobiernos con el fin de responderle a la sociedad, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental.

En el mundo contemporáneo las bases para una gestión pública democrática tienden a ser determinadas por los derechos de control político, las obligaciones sociales claramente establecidas, los ideales y la mejor profesionalización del servicio público.

Esas conquistas necesitan complementarse y diariamente destacarlas con las acciones del gobierno; es necesario también establecer el uso del poder político-administrativo dentro de los límites del bien común, además

de garantizar mecanismos de participación, supervisión y control que faciliten el uso democrático del poder.

Aun son necesarias las acciones positivas del gobierno para satisfacer las demandas del interés público, utilizando adecuadamente los apoyos recibidos.

En esas acciones se le exige al estado tanto en sus funciones tradicionales como en las de justicia y seguridad pública, sin olvidar algo sumamente interesante en el mundo de hoy para hacer más eficientes las políticas sociales, como salud o educación.

Ahora se trata de perfeccionar los mecanismos con los que formulan y ejecutan las de políticas públicas, además de con las que se institucionaliza una nueva relación entre la administración y la sociedad, empero la eficacia de implementar esas acciones depende de una adecuada comprensión y adaptación al entorno social y económico.

La administración pública contemporánea, a pesar de ubicarse en un contexto de mayor riqueza y conquistas administrativas, no es inmune a las presiones por más y mejores servicios. Por un lado los gobiernos tienen que enfrentar un ambiente social y económico turbulento, variable, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales.

Pero por el otro, el ambiente político democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva administración pública, registrándose, incluso, tendencias sobre un nuevo papel del estado en la sociedad. Se trata

de tendencias verificadas a lo largo de los años y colocadas en debate público por la prensa diaria. No están constituidas por factores coyunturales que se evaporan rápidamente, sino por elementos que fabrican el molde social, económico y político en el que se constituye la administración pública moderna.

Entre los factores ambientales de mayor presión, en el sentido de una nueva configuración de la gestión gubernamental, actualmente se pueden destacar los siguientes:

- Determinadas por formas más democráticas de gestión gubernamental;
- nuevas expectativas sobre un desempeño más eficiente y eficaz de la administración pública;
- demandas por más y mejores servicios por parte del gobierno;
- aceptación de un nuevo papel del estado con redimensionamiento de sus funciones;
- presiones para desconcentrar la máquina administrativa del estado o descentralizar la gestión pública comunitaria;
- mayor politización de funcionarios que, como clase o grupo, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública;
- presiones para reconstruir la ética en la gestión de los asuntos públicos; y
- demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Motta Roberto, Paulo, *Innovación y democratización de la gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1990, p. 11.

La perspectiva democrática propone una nueva base de acción y legitimidad en la administración pública. Esa legitimidad ahora depende menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático y mucho más de las nuevas relaciones del gobierno con la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político.

*La gestión pública tiene que ser entendida en su amplio sentido social, político y económico, además de ser comprendida en los parámetros de la vida organizacional de las instituciones públicas. Lo que el gobierno hace o deja de hacer no sólo es producto de disposiciones jurídicas, sino también de un conjunto de adaptaciones constantes de las instituciones públicas a las condiciones del entorno social, económico y político.*¹⁷⁰

Por eso, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente pasará en la gestión gubernamental.

La aceptación del concepto de democracia, incluyendo la perspectiva clásica de los derechos individuales más abstractos (como libertad e igualdad) adicionada a la perspectiva moderna de derechos colectivos concretos, requiere una gestión pública eficiente y eficaz que garantice esos derechos.

La eficiencia y la eficacia de la gestión pública en el área social deben llevarse a cabo haciendo que el gobierno establezca lazos más democráticos con la sociedad y defina los límites y compromisos de sus funciones.

De esta manera la gestión pública democrática procura nuevas formas de control sobre la decisión pública, gracias a la vigilancia del

¹⁷⁰ *Ibidem.*

proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas es posible garantizar la congruencia entre las demandas de la sociedad y los programas de gobierno.

En este sentido, moderadamente se procura adicionar a la práctica tradicional de controles burocráticos y órganos legislativos, la expectativa de tener cada vez mayor participación por parte del público. Ambas dimensiones envuelven cuestiones administrativas importantes que deben considerarse en la medida en que mayor sea la democracia de la gestión pública.

Es necesario recordar también que aun en situaciones de práctica democrática más avanzada la intervención directa del público es un elemento muy eficaz para evitar la alineación y el autointerés burocrático y tecnocrático. Los controles políticos de los gobernantes, pese a ser lectivos, no son suficientes para incorporar valores correspondientes a clientelas específicas y a grupos sociales. En consecuencia se presenta una localizada participación comunitaria para incorporar insumos políticos a los originales órganos políticos y legislativos.

Los nuevos mecanismos de participación y supervisión abren nuevas posibilidades para comunicarse con el público, protegiéndolo contra el arbitrio y abuso administrador gubernamental. y evitando transacciones al nivel de no influencia. típicas de las organizaciones condenadas a escaso diálogo con su clientela.¹⁷¹

Los mecanismos de supervisión, principalmente por parte del legislativo, cada vez son más insuficientes, tanto en países de prácticas

¹⁷¹ *Ibidem.*

democráticas avanzadas como en sociedades poco acostumbradas al ejercicio parlamentario. Los intereses comunitarios hoy giran en torno a los órganos prestadores de servicio y se les encargan completamente a una burocracia cada vez más compleja y viciada en cuanto a decisiones tecnocráticas.

Por lo tanto, es necesario perfeccionar los mecanismos de participación del público y desarrollar un nuevo punto de vista de la función pública entre administradores del área gubernamental.

2. Participación de clientelas¹⁷² en la gestión de organizaciones gubernamentales

La acción de la administración pública se legitima según como los intereses y el control de la comunidad prevalezcan en la decisión pública; a pesar de ello, en las burocracias influidas lealtades grupales, personalismo y control centralizado, es imposible incorporar y atender las demandas e intereses comunitarios por las siguientes razones:

- las políticas y objetivos se fijan principalmente los compromisos con los grupos de poder, más que en función de un sistema racional de decisiones o juicios sobre valores comunitarios;
- la política pública se formula sin mucho conocimiento sobre sus problemas y consecuencias;

¹⁷² Por clientela entendemos a la asociación de usuarios de servicios públicos.

- el crecimiento y desarrollo de las organizaciones públicas se ven limitados por el control que pueden efectuar líderes de grupos preferenciales.

Tomar en cuenta las demandas ciudadanas en cada organización debe concebirse como un concepto gerencial en cada situación específica, más que como una propuesta genérica. Tampoco deberá limitarse a la captación de valores y expectativas de la comunidad, o a consultas sobre proyectos ya elaborados, aunque sí debe involucrar la capacidad de decisión sobre objetivos y formas como la organización; por lo tanto, debe combinarse con la descentralización y desconcentración de la máquina administrativa, a fin de alcanzar niveles decisorios próximos al local de la acción.

Por otro lado, la participación de directa de los ciudadanos en cuanto a la decisión pública, debe establecerse en organizaciones específicas socialmente comprometidas por la comunidad. En este sentido resulta innegable que su participación para las acciones públicas descentralizadas cause fisuras en el sistema de poder burocrático vigente. Sólo que esa participación no puede entenderse como sustituta de la participación política nacional, construida por órganos legislativos, pero sí como complementaria y subordinada a la participación política mayor.

Los compromisos y el apoyo político de las clientelas tienen que constituirse pasando por todas las fases de la administración de los servicios públicos. La participación de la clientela en la gestión de órganos

públicos específicos puede:

- Ampliar y hacer eficaz un canal de comunicación existente, ya que, debido a una tradición parlamentaria débil, el público aprendió a dirigir sus demandas directamente a los órganos públicos encargados de la prestación de servicios.
- Realmente considerar las expectativas de los ciudadanos y dirigentes tanto en cuanto a sus demandas como a la capacidad de la organización, para que se presten adecuadamente los servicios de que son responsables.
- Neutralizar de manera temporal las influencias de los grupos preferenciales en la estructura burocrática, dando oportunidad para la incorporación de valores comunitarios en administraciones altamente centralizadas, construidas como tecno-estructuras.
- Reactivar oportunidades de contribución y uso de talentos externos normalmente inhibidos y alineados por los controles y el conformismo impuestos por la burocracia centralizada.

La participación del público puede contribuir a desarrollar, entre él y los administradores de la organización, la noción de socios abocados a una tarea colectiva, que si bien está subordinada a una política mayor, también tiene obligaciones sociales directas con la clientela. Desde un enfoque organizacional estratégico, la participación debe producir nuevos conocimientos sobre el interés público a fin de que proporcionen oportunidades inéditas de acción, análogas al sistema de señales para alterar los cursos de acción que el mercado ofrece a entidades privadas.

Como se puede apreciar, las áreas más relevantes de trabajo, como las políticas de motivación y participación, la correlación estrecha entre adiestramiento y promoción, y la evaluación sistemática del desempeño, prácticamente son inexistentes cuando se maneja el personal de numerosos organismos públicos, o bien cuando se posee una jerarquía menor dentro de ellos.

El gerente público debe constituir un factor de renovaciones estructurales en esta crucial materia. El objetivo de prestar servicios a la comunidad, propio de la labor del sector público, favorece la creación de vínculos no manipuladores para identificar las metas y objetivos que deben caracterizar al sector público. El gerente debe ser capaz de liderar el proceso de creación de una cultura corporativa servicio y productividad.

Para eso la participación, según lo constata la teoría gerencial moderna, es una estrategia central; los estudios comparados demuestran una estrecha correlación entre la participación, la productividad y la moral del trabajo. De ahí que el gerente público deba ser capaz de diseñar y echar andar diversos procesos de participación sustantivos tanto en el interior como en el exterior de las instituciones públicas, en este sentido debe superar la trama de prejuicios y afirmaciones superficiales que se manejan con frecuencia sobre la participación.

Sin duda constituye una vía compleja y en estado inicial de desarrollo, pero aparece como una de las más provisorias e importantes posibilidades para mejorar la productividad organizacional, al mismo tiempo que constituye el

*correlato natural en el campo microorganizacional a la propuesta del sistema democrático a nivel global.*¹⁷³

¹⁷³ Kliksberg, Bernardo, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, op. cit., P. 127.

CONCLUSIONES

Los cambios que hoy requiere la administración pública deben hacerse de manera radical, orientándolos a promover nuevas actitudes, a vencer todo tipo de inercias y a atender y resolver los rezagos que la ha mantenido alejada de su principal función: la relación estado-sociedad.

Para lograr una administración pública moderna y eficiente, como lo demanda la población y como único elemento para lograr la productividad de la economía, es necesario orientarla al servicio y acercarla al interés y a las necesidades del ciudadano; es preciso que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios que vive y demanda el país, promoviendo el uso eficiente de los recursos públicos y obligándola a que cumpla puntualmente con programas claros y precisos, especialmente en cuanto a la rendición de cuentas; buscando que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública, al tiempo que provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad creativa y productiva en el servicio a la sociedad.

Por esta razón la gerencia pública se explica como la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el estado adopta; de ahí que haya que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde ella adquiere cuerpo para la toma de decisiones, de programas, de políticas y de procedimientos que permita el diseño y la ejecución de las decisiones públicas.

Ahora la gerencia pública se vincula estrechamente con las categorías, el grado de gobierno, la gobernabilidad y la ingobernabilidad.

En el primer caso, en el grado de gobierno, las capacidades y potencias de la gerencia pública sólo se acreditan y legitiman si la sociedad consigue alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo que atenúe esa desigualdades.

En el segundo, el de la gobernabilidad, ésta constituye para la gerencia pública una condición de desarrollo administrativo y de la modernización política. Así, la institucionalización de la lucha de los contrarios vía gerencia pública, se manifiesta por la capacidad con la que el estado atiende y resuelve las demandas sociales. La institucionalización de los conflictos significa que con el concurso de la gerencia pública, los estados tienen capacidad para asimilarlos y, mediante programas administrativos, disminuir las carencias sociales, atenuar aspectos críticos y resolver demandas en conflicto: la calidad de vida conseguida con decisiones y acciones administrativas permite que el conflicto político se regule de manera racional.

En el caso de la ingobernabilidad, la tercera categoría, la gerencia pública debe evitar que los problemas sociales y políticos permanezcan en la indiferencia estatal. En la medida en la que se gobiernan, los estados se alejan de erupciones que pueden desembocar en conflictos mayores. Evitar la ingobernabilidad significa que la agenda política de los estados cubra la diversidad de los problemas sociales a fin de que la gerencia pública sea capaz de darles respuesta oportuna y eficiente.

La racionalidad del poder estatal tiene en la gerencia pública un punto de apoyo y orientación para asegurar la gobernabilidad de la sociedad, así como el grado de comunidad que el estado encara.

Una manifestación del quehacer gubernamental que permite relacionar al estado con la sociedad civil, es sin duda la propia administración pública. El estado es una organización que, con sus atribuciones y medios, procura el desarrollo de la sociedad; es desde luego un desarrollo inducido y orientado deseado y esperado.

La suma de las prácticas estatales se traduce en el mejoramiento de las condiciones de vida, aunque también en resultados no eficaces. En uno y otro caso la administración pública es la que acierta o falla; sólo que si uno de los objetivos del estado es vivir bien, obviamente es necesario la sociedad también viva bien.

Las decisiones de estado que conciernen a la administración tienen que ser, además de oportunas, positivas y acertadas, debe poner mayor dedicación y transparencia tanto en los procesos de gobierno como en los

procesos administrativos de sus instituciones. Ello involucra desde luego al conjunto de la gerencia pública. Las relaciones de poder, en este caso las administrativas, se apoyan en los sistemas de toma de decisiones de que dispone el estado.

Los factores de poder influyen en las realidades administrativas públicas, por tanto deben, revalorarse en cuanto pueda contribuir a alcanzar o a bloquear los programas que la administración pública debe de cumplir. En este sentido el cuerpo burocrático, responsable de la administración pública, ocupa un lugar determinante para la orientación de la gerencia pública. Las decisiones políticas que se adoptan o bien tienen en el cuerpo burocrático un aliado para una ejecución eficaz, o son un obstáculo infranqueable o mediatizador. De ahí que la gerencia pública sólo sea posible si la burocracia racionaliza y apoya sus procesos políticos y administrativos.

La gerencia pública no debe encerrarnos en una falsa alternativa, sino en responder las principales necesidades que para un adecuado equilibrio interno debe cubrir la acción del gobierno. Es preferible, y hasta indispensable, escoger diferentes opciones a largo plazo que faciliten los trabajos de planificación, en vez de aprovechar reacciones coyunturales. La gerencia pública debe ser parte de la inducción para así ayudar de manera favorable el funcionamiento y destino de los órganos administrativos, a la vez que coadyuva al propio sistema político en un acercamiento para su diseño y desarrollo.

Los efectos positivos de la gerencia pública se basan en el peso y el costo de la estructura gubernamental, además de que busca dotar a la estructura productiva de una mayor funcionalidad y expansión.

Este es un nuevo modelo de gerencia que, acorde con las transformaciones que actualmente están sucediendo en el los ámbitos estatal e internacional, busca alternativas de integración a la vez que selecciona los problemas estratégicos tanto de una institución gubernamental como de la sociedad misma.

El gerente público debe implantar escenarios de constantes transformaciones donde el estado replantea sus objetivos y la gerencia pública busca la manera de racionalizar mejor la capacidad para sobrevivir a la intensidad del cambio político, económico, tecnológico y cultural.

La gerencia pública es consciente de un problema, define su meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y los selecciona estimando sus méritos con relación al orden de necesidades.

Las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. No obstante no todos logran formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los de mayor importancia para el gobierno, o dicho de otra manera: que se les incluya en la agenda de gobierno.

La gerencia pública participa para formar la agenda institucional (más tarde llamada formal), ya que es parte de los programas

organizacionales y dependencias gubernamentales que tienden a ser más específicas, concretas y acotadas; es aquí donde se definen los problemas precisos.

Como tal, la gerencia determina la decisión, por una parte, de las ideas y preocupaciones de los demás; y por la otra, compatibiliza los elementos que tiene a la mano. Todo se engloba en un sentido tal que a final de cuentas es el gobierno el que sigue siendo el arte de lo posible, donde la gerencia pública debe tener la capacidad para hacer crecer los proyectos y desahogar los conflictos que suceden en la sociedad bajo un marco de las limitaciones inseparables de la realidad.

Bibliografía

- A. Przeworski, *Democracy and the market, political and economic reforms in Europe and Latin American*, Cambridge, University Press, 1991.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Opinión pública y comunicación social*, Miguel Angel Porrúa, México, 1989.
- _____*Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrúa, México, 1993.
- Andersen, Jorgen, *Goul, Sources of welfare – state support in Dinmark: selfinterest or way of life?*, Dinmark in Hansen et al. Eds.1993.
- Anthony, R. N. & Young D. *Management control in nonprofit organizations*, Homewood Il, Irwin, 1988.
- Arrellano Gault, David y Cabrero Mendoza, *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas*, Una propuesta metodológica, en gestión y política pública, vol. II, núm. 1, enero-junio, CIDE, México, 1993.
- Ayala Espino José, Mercado, *Elección pública e instituciones. una revisión de las teorías modernas del estado*, UNAM, Facultad de Economía, 1996.
- _____*Límites del mercado límites estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
- Bandeira de Mello, Celso Antonio, *Prestacao de servicios públicos e administracao indirecta*, en Revista de los tribunales, Sao Paublo, Brasil, 1975.
- Becher S.W. & Neuhauser D., *The effeicient organization*, Elsevier-North Holland publishing Company, Holland, 1975.
- Beltrao, Helio, *Descentralizacao e libertade*, FUNCEP, Rio de Janeiro, 1984.

Beniger, James R., *The control revolution, technological and economic origins of the information society*, Cambridge MA. Harvard University Press, 1986.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Empresas públicas en América del sur y México*, Limusa México, 1984.

_____, *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1997.

Blais, Andre & Dion, Stephane, *The budget-maximizing bureaucrat: the empirical evidence*,: University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.

Blau Peters, M. & Meyer Marshall, W., *Bureaucracy in modern society*, Randon House, EU, 1971.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María, Maraval & Adam Przeworski, *Economic reforms in new democracies*, Cambridge University Press, London, 1993.

Bouckaert, Geert, *Governance between legitimacy and efficiency : citizen participation in the belgain fire services*, in Kooiman, Jan, **Modern Governace, New Government Society Interactions**, SAGE publications, London, 1993.

Buchanan, J. M., *Cost and choice: an inquiry into economic theory*, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1969.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, Alianza Editorial, INAP, México, 1995.

Casares Arrangoiz, David, *Liderazgo: capacidades para dirigir*, FCE, México, 1996.

Cohen, Jean L. and Andrew Arato, *Civil society and political theory*, The MIT press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1995.

Centro Latinoamericano de Administración pública para el Desarrollo, (CLAD), *La reforma de la función pública en chile*, Documento presentado en la Reunión ministerial sobre la reforma del estado y la modernización de la función pública, Buenos Aires, 1995.

Col, Jean Marie, *Management networks: organizational skills and political skills*, Documento presentado en la reunión anual de la asociación americana de ciencia política, septiembre, Chicago Illinois, 1993.

- Coyle, Carmel, Public administration and the theory of accountability, in administration, vol. 35, núm. 2. Dublin, Ireland, 1987.
- Cooper, Phillip J., *Accountability and administrative reform : toward convergence and beyond*, in Canadian Center for Management Development, series on **Governance and public management**, Canada, 1993.
- Crozier, M., *Estado moderno, estado modesto. Estrategia para el cambio*. FCE, México, 1989.
- Crozier, M. y E. Friedberg, L'acteur et le système, citado por Xavier Mendoza y Carles Castells en **El control del grupo de las empresas públicas de Barcelona**, Gestión y política pública, vol. II, núm.2. julio-septiembre, México, 1993.
- Cunill Grau, Nuria, La rearticulación de las relaciones estado-sociedad, en búsqueda de nuevos sentidos, Revista del CLAD Reforma y democracia, núm. 4. julio de 1994.
- Dixon, Warren A., *The demand and supply of collective goods: from a market exchange to the political process*, documento no publicado, University of Oregon, 1970.
- Downs, G. W. & Larkey, P. D., *The search for government efficiency*, Randon House, New York, 1986.
- Dunleavy, Patrick, *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*, Havester/Wheatsheaf, New York, 1991.
- Eisenstadt, S. N. *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, tecnós, Madrid, 1972.
- Erikson, Robert, *The Scandinavian model: welfare state and welfare research*. New York: M.E. Sharpe Eds. 1987.
- Etzioni Amitai, *La sociedad activa*. Aguilar, España, 1978.
- Ferry Jean Marc. *El Nuevo Espacio Público*, Gedisa, colección el Mamifero Parlante, España, 1992.
- Forrester, Viviane, *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

- Frant, Howard, *Politics and effectiveness in the design of public organization*, School of Public Administration and Policy, University of Arizona, 1996.
- Fukuyama, Francis, *The True: Confianza*, Andres Bello, 1997.
- Guerrero Orozco, Omar, *La administración pública del estado capitalista*, Fontamara, México, 1981.
- _____ *De la administración pública a la gerencia social*, Opciones de reforma de la seguridad social, serie estudios núm.13, CISS, México, 1994.
- Ha-Joon Chang, *El papel del estado en la economía*, Planeta Mexicana, México, 1997.
- H., Peter, Howard, Rossi E., Freeman, *Evaluation a systematic approach*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi, 1995.
- Herrera, Alejandro, *A review and critique of the economic theory of democracy*, University of Wawck, London, 1994.
- Helem, Dieter, *The economics border of the state*, Oxford University Press, 1989.
- Hirsch, Wernwr Z., *The economics of state and local government*, McGraw-Hill, New York, 1970
- Hood Christopher & Dunleavy Patrick, *from old public administration to new public management*, en *Public Money and Management*, núms.1-3, julio -septiembre, EU, 1994.
- _____ *The limites of government*, John Wile & Sons, London, 1976.
- _____ *Emerging iusses in public administration*, en *Public Administration*, núms. 73, vol. 1, Spring, EU, 1995.
- _____ *A public management for all season*, en *public administration*, núm. 69 vol. 1, Spring, EU, 1991.
- Kelsey, J. *The New Zealand experiment: a world model for estructural adjustment*. New Zeland, Auckland Bridget Willians Book, 1995.

- Kliksberg, Bernardo, *Rediseñando al estado en América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración pública para el Desarrollo, (CLAD), Venezuela, 1992.
- _____ *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, INAP, Madrid, España, 1989.
- _____ *¿Cómo será la gerencia en la década de los 90?*, RIGEP., México, 1990.
- Knight, J., *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992
- Kooiman, Jan, *Modern governace, new government society interactions*, SAGE publications, London, 1993.
- Kouwenhoven, Vincent, *Public-private partnrship: a model for the management of public-private cooperation*, en Kooiman, Jan, *Modern Governace. New Government Society Interactions*, SAGE publications, London, 1993.
- Laherra, Eugenio, *Nuevas orientaciones para la gestión pública*, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 52, abril, 1994.
- Lynn, Laurence E., *Public management as art, science and profession*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1996.
- Mainzer, Lewies, *Public administration in search of a theory, the interdisciplinary delusion, in administration and society*, en Revista de administro pública, vol. 26, No. 3, noviembre, EU, 1994.
- Mandell, Myrna, *Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada, Pobreza un Tema Imposterable*, CLAD y FCE, Venezuela, 1993.
- Martin, J., Pallot, *Reshaping the state: New Zealand's bureaucratic revolutuion*. Auckland, Oxford University Press, 1991.
- Midgley, James, *La Política Social, el Estado y la Participación de la Comunidad*, en Kliksberg (compilador), *Pobreza un Tema Imposterable*, CLAD y FCE, Venezuela, 1993.
- Mills C. W., *La Elite del Poder*, FCE, México, 1991.
- Motta Roberto, Paulo, *Innovación y democratización de la gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1990.

Mussari, Riccardo, *Autonomy, responsibility and new public management*, University of Siena, Italy, 1996.

Nioche, Jean Pierre, *Science administrative, management et public et analyse des politiques publiques*, en *Revue Française d'Administration Publique*, France, núm. 24, octubre -diciembre 1982.

Offe, Claus, *Contradicciones en el estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *In search of results, performance management practices*, París, 1997.

_____, *Benchmarking, Evaluation and strategic management in the public sector*, París, 1997.

_____, *Measuring Public Employment OCDE Countries sources, Methods and Results*, París, 1997.

Osborne, David & Ted Gaebler, *Reinventing government*, Plume Penguin, New York, 1992.

Ospina Bozzi, Sonia, *Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública*, en *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, enero-junio, CIDE, México, 1993.

Pallot, June, *Newer than new public management: financial management and collective strategizing in new zealand*, St. Gallen, vol. núms. 11-13 julio, Switzerland, 1996.

P. Evans, D., Rueschemeyer & T. Skocpol comps. *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

Peminns, Johames, M., *Strategicall y interdependet organizations*, in Paul Nystrum & Wilian H. Starbuck, (comps), *Handbook of Organizational Design*, vol. 1, Oxford University Press, London, 1981.

Peters, Guy B. & Donal Sovie, *Governace in changing environment*, Canadian Center For Management Devopment, Series on Governance and Public Management, Québec, 1995.

Pettigrew, Andrew, *The creation of organisational cultures*, brussels, ESIAM, Bélgica, 1979.

Pimienta, Carlos César, *Aspectos recentes da organizacao e das politicas de modernizacao da funcao pública federal*, Revista de Administracao Pública, núm. 28, abril, Rio de Janeiro, 1994.

Novos modelos de gestao descentralizada e de parcerias as administracoes estaduais en Revista de Administracao Pública (RAP Fundacao Getúlio Vargas) núm. 3, vol. 29, julio-septiembre, 1995.

Przeworski, A., *Capitalismo y socialdemocracia*, Alianza Universidad, México, 1990.

Rival Views of market society and other recent essays: Viking, New York, 1986.

Rodríguez Reyes, *La administración del sector público*, Herrero, México, 1970.

Rosales Nuñez, Juan, *Una nueva cultura de la gestión pública*, en Revista del Instituto de administración pública del estado de México, núm. 37, México, 1998.

Los primeros cien días de gobierno de Ernesto Zedillo y la continuidad del modelo neoliberal, Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 1996.

Rodríguez Vidrio, Faviola, *Hacia nuevas formas de liderazgo*, Gestión y Estrategia, departamento de Administración, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.

Ruiz Dueñas, J. *Empresa pública, elementos para un examen comparado*, México, FCE, 1988

Simon, Herbert, *Administración pública*, Letras, México, 1968.

Skocpol, Theda & Margaret Somers, *The uses of comparative history in macrosocial inquire*, in *Comparative Studies on Society and History*, vol. 22, United States, 1980.

Stuart Guzmán, Francisco, *Análisis de la gestión del sector público*, Londres, 1993.

Tofler Alvin, *El cambio del poder*, Plaza & Janes, España, 1996.

- Tomis, B., *Participación popular y desarrollo en la base*, Organización Internacional del Trabajo, Chile, 1987.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*, Control Gubernamental, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, México, 1996.
- _____, *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Intituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997.
- Václan Havel, *La responsabilidad como destino*, FCE, México, 1991.
- Vancil, Richar, *Decentralization: management ambiguity by design*, Dow Jones Irwin, Homewood IL, 1979.
- Villareal, R. *Mitos y realidades de la empresa pública*, Diana, México, 1988.
- Warren, Bennis, *Changing Organizations*, Mc Graw-Hill, EUA, 1966.
- Werren, B., & Dennis J., Moberger, *Organization Theory and Management: A Macro Approach*, Canada, Wiley & Sons, 1980.
- White, *Introducción al estudio de la administración pública* Compañía General de Ediciones, México, 1964.
- Weber Marx, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1984.
- Wolfe A., *Los límites de la legitimidad. contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1990.
- Revista, *El Estado Nacional y el Mercado: mitos y realidades de la globalización*. Facultad de Economía, México, 1995
- Revista, *Objetivos y alcances de la gerencia pública*, IAPEM, México, 1991.